

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 8 | 2008

Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen

Menettelyt-projektin (III) loppuraportti

Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen

Menettelyt-projektin (III) loppuraportti

Helsinki 2008

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 8 | 2008
Ympäristöministeriö

Taitto: Leila Haavasoja

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2008

ISBN 978-952-11-3019-9 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö käynnisti 29.11.2005 ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostamista sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistamista tarkoittavan hankkeen, jonka toimikausi oli 1.12.2005–31.12.2007. Hankkeen tuloksena tuli olla ympäristölupahallinnon ja ympäristölupien käsittelyn tehostuminen ja yksinkertaistuminen. Tavoitteena on myös asiakaspalvelun parantaminen käsittelyaikoja lyhentämällä, lupamääräyksiä selkeyttämällä, lupien käsittelyä yhtenäistämällä sekä julkaisemalla luvat sähköisesti. Samalla huolehditaan ympäristönsuojelun korkeasta tasosta.

Hankkeeseen kuului kolme osaprojektia, jotka olivat I ympäristölupamenettelyn keventäminen, II ympäristölupahallinnon uudistaminen ja III ympäristölupaprosessin sekä -päästöjen tietosisällön ja rakenteen kehittäminen.

Asettamiskirjeen mukaisesti projekti III:n tehtävänä oli kehittää ympäristölupaprosessien sekä -päästöjen tietosisältöä ja sekä määritellä ne vaatimukset, joita tietojärjestelmille ja muille tietoteknillisille ratkaisuille sekä niiden käytölle voidaan asettaa. Hanke oli myös ympäristöministeriön hallinnonalan tuottavuushanke, jolle määriteltiin selkeät tuottavuustavoitteet. Projekti III perustui osittain TietoEnatorin kanssa toteutettuun projektiin ”ITC Values -pilottiprojekti: Ympäristölupa ja valvontaprosessi”, jossa selvitettiin lupamenettelyn ja -valvonnan kehittämisen yhteiskunnallisia hyötyjä vuonna 2003.

Hankkeen projektien väliraportit valmistuivat 31.1.2007. Niistä saadut kommentit on otettu huomioon jatkovalmistelussa.

Toimeksiannon mukaan lainsäädäntömuutoksia koskevat hallituksen esitykset annettaisiin viimeistään syyskuussa 2008.

Hankkeella oli koordinaatioryhmä, jonka jäseninä olivat hankkeen projektien puheenjohtajat. Koordinaatioryhmä vastasi projektien linjausten ja työn yhteensovittamisesta. Koordinaatioryhmän puheenjohtajana toimi ylijohtaja Kari Kourilehto, varapuheenjohtajana ylijohtaja Pekka Jalkanen ja jäseninä hallitusneuvos Taru Hallberg, ympäristöneuvos Markku Hietamäki ja ympäristöneuvos Antero Honkasalo, kaikki ympäristöministeriöstä.

Projekti III:n puheenjohtajana oli ympäristöneuvos Markku Hietamäki ympäristöministeriöstä. Jäseninä olivat tietohallintojohtaja Heikki Heikkilä ympäristöministeriöstä, johtaja Matti Hepola Pohjois-Suomen ympäristölupavirastosta (1.9.2006 alkaen Lapin ympäristökeskuksesta), ympäristöneuvos Mika Seppälä Länsi-Suomen ympäristölupavirastosta, ympäristölupapäällikkö Marja-Terttu Parsama Lounais-Suomen ympäristökeskuksesta, ympäristönsuojelupäällikkö Juhani Kaakinen Pohjois-Poh-

janmaan ympäristökeskuksesta, erikoissuunnittelija Minna Saros Pirkanmaan ympäristökeskuksesta sekä ympäristöasiantuntija Vesa Valpasvuo Suomen kuntaliitosta. Projektin sihteereinä toimivat esittelijä (15.5.2007 lukien ympäristöneuvos) Sami Koivula Pohjois-Suomen ympäristölupavirastosta ja tutkija Mikko Attila Suomen ympäristökeskuksesta.

Helsingissä 31.12.2007

Markku Hietamäki

Heikki Heikkilä

Matti Hepola

Mika Seppälä

Marja-Terttu Parsama

Juhani Kaakinen

Minna Saros

Vesa Valpasvuo

Sami Koivula

Mikko Attila

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle.....	3
Väli­raportista annetut lausunnot.....	7
Nykyisen ympäristölupaprosessin puutteita	8
Ympäristölupaprosessin kehittäminen	9
Tavoitteet	9
Kehittämistoimia tukevat menettelyt	9
Määrämuotoinen asiakirja	10
Hakemuksen sisältövaatimukset.....	11
Ratkaisupankki.....	11
Ehdotus lupaprosessiksi	13
Lupahakemuksen laatiminen ja käsittely ennen vireilletuloa.....	13
Luvan tarpeen harkinta	13
Lupahakemuksen laatiminen	13
Hakijan neuvonta.....	14
Käsittely ympäristölupaviranomaisessa ennen tiedottamista.....	14
Käsittelijöiden valinta	15
Hakemuksen sisällön tarkastus.....	16
Päätöksen valmistelu ja antaminen	17
Valvontaviranomaisen rooli uudessa lupakäsittelyssä	19
Menettelyjen kehittämisen vaikutukset	20
Lupien laatu ja yhtenäisyys.....	20
Lupahallinnon työn ohjaus ja hallinta.....	20
Käsittelyajat ja tuottavuus	20
Osallistumisen helpottuminen.....	22
Muut vaikutukset lupahallintoon ja lupien käsittelyyn.....	22
Uuden tietojärjestelmän toteutus.....	25
Tiivistelmä	26
LIITTEET	
Liite 1 Esisuunnitelma hankkeen toteuttamiseksi	27
Liite 2 Lupatietojärjestelmä-hanke (LUPA) hankesuunnitelma	35
Liite 3 Yhteenveto tietojärjestelmäprojektin väli­raportista annetuista lausunnoista	41
Liite 4 Prosessikaavio	65
Kuvailulehti	66
Presentationsblad.....	67

Välikirjeistä annetut lausunnot

Kaikki kolme projektia laativat 31.1.2007 mennessä välikirjeet, joista pyydettiin laajasti lausuntoja eri intressitahoilta.

Välikirjeistä annettujen lausuntojen perusteella projektin III tavoitteita eli lupapäätösten antamisen nopeuttamista, päätösten vertailukelpoisuuden ja yhdenmukaisuuden parantamista sekä kansalaisten tiedonsaannin helpottamista pidettiin yleisesti hyvinä ja kannatettavina.

Lausunnoissa todettiin, että sähköisessä järjestelmässä tulisi kiinnittää huomiota käytön helppouteen ja järjestelmän joustavuuteen hyvinkin erilaisissa luvanhaku- ja myöntämistilanteissa. Välikirjeissä kuvatut vaikutukset arvioitiin liian optimistisiksi. Määrämuotoisen asiakirjan käyttöä kannatettiin laajasti ja sen arvioitiin helpottavan luvan käsittelyä. Huolta kannettiin siitä, että hakemuspohjassa saatetaan toimialakohtaisesti rajata tahattomasti pois sellaisiakin asioita, joiden tietäminen olisi lupaharkinnan kannalta olennaisen tärkeää. Sähköisen järjestelmän pitäisi olla myös kuntien käytössä.

Myös ratkaisupankin katsottiin nopeuttavan sekä luvan hakemista että käsittelyä ja yhdenmukaistavan päätöksiä. Lausunnoissa todettiin, että ratkaisupankin luotettavuus ja käyttökelpoisuus vaativat jatkuvan ja tehokkaasti organisoidun sekä läpinäkyvän tietojen keräämisen ja ylläpidon.

Uudessa lupamenettelyssä tulisi selvittää, voiko hakemuksen saada tietyissä tilanteissa vireille mahdollisista täydennystarpeista huolimatta. Hakijalle tulee myös kertoa, että täydennystarpeita saattaa ilmetä hakemuksen jättämisen jälkeenkin. Lupapäätöksen kertoelmaosassa esitettyjen menettelykuvausten ja päästöilmoitusten sitovuus toiminnanharjoittajan suhteen ja niiden suhde varsinaisiin lupamääräyksiin tulee selvittää huolellisesti. Menettely ei saa olla ainoastaan sähköinen, vaan lupahakemus on voitava jättää tulevaisuudessakin paperilla. Todellisten käsittelyaikojen ei uskottu lyhenevän.

Lupahakemuksen käsittelijöiden valintaa ja asiantuntijaryhmien muodostamista toisaalta puolustettiin nykykäytännön mukaisena mutta toisaalta vastustettiin paikallistuntemuksen katoamisen takia.

Valvontaviranomaisen rooli uudessa lupamenettelyssä nähtiin lähinnä kahdella tavalla: alueelliset ympäristökeskukset näkivät valvontaviranomaisen paikallistuntemuksen ensiarvoisen tärkeänä komponenttina lupaprosessissa, kun taas muut tahot halusivat valvonnan ja lupa-asioden käsittelyn selkeästi toisistaan erilleen. Aluekeskusten lausunnoissa korostettiin valvojan mahdollisuutta tuottaa tietoa lupaharkinnan tueksi ja mahdollisuutta lausunnon antamiseen jatkossakin pidettiin tärkeänä, mutta päätöksen osan kirjoittamista vieroksuttiin. Eri viranomaisten tehtävät ja vastuut pitää kirjata selkeästi. Uudistuksen tuomia säästöjä ja toiminnan tehostumista epäiltiin monessa lausunnossa.

Lausunnoissa esitetyt kehittämissuhteet on pyritty huomioimaan tässä loppuraportissa ja jatkokehitystyössä. Yhteenveto annetuista lausunnoista on liitteenä 3.

Nykyisen ympäristölupaprosessin puutteita

Nykyinen ympäristölupaprosessi on kuvattu laajasti projektin 31.1.2007 jättämässä väliraportissa. Lupaprosessissa tunnistettiin useita kehittämiskohteita, joilla on vaikutusta lupakäsittelyn tehokkuuteen ja annettavien päätösten laatuun. Ne voidaan jakaa hakemuksen laadintaan ja sisältöön sekä päätöksen valmisteluun ja ratkaisuun liittyviin asioihin.

Kaikilla luvanvaraisen toiminnan harjoittajilla ei ole valmiuksia, resursseja tai osaamista laatia lupahakemuksia ilman valvonta- tai lupaviranomaisten neuvontaa, jonka tarve joidenkin hakemusten yhteydessä voi olla merkittävääkin. Tällä hetkellä käytössä olevat lupahakemusten laatimisohteet eivät anna riittävän yksityiskohtaista tietoa hakemuksen vaadittavasta sisällöstä. Ympäristölupahakemusten täyttölomake ja siihen liittyvä ohjeistus ohjaa lisäksi laadittavia hakemuksia siihen suuntaan, että hakemuksesta muodostuu kokoelma liitteitä, joiden runsasta tietomäärää ei välttämättä saada kerättyä yhteen asianosaisten helposti ymmärrettävässä muodossa. Pääsääntöisesti vireille tulevat hakemukset ovat annetusta neuvonnasta huolimatta puutteellisia ja edellyttävät usein lisäohjeiden antamista hakijoille täydennysten laatimista varten. Edellä kuvatut ongelmat lisäävät luonnollisesti kertoelmaosan laatimisen edellyttämää aikaa, kun hajanaisista tiedoista laaditaan luettavaa yhteenvetoa toiminnasta, sen päästöistä ja niiden vaikutuksista.

Ympäristönsuojelulakia täsmentäviä asetuksia ei ole annettu läheskään kaikille luvanvaraisille toimialoille. Annettujen asetusten soveltamiseksi ei ole nykyisin saatavilla riittävästi tukea. Niiden toimialojen osalta, joita koskien ei ole yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä, ei ympäristöhallinnossa ole yhtenäisiä ohjeita lupapäätöksissä määrättävälle ympäristönsuojelun vaatimustasolle. Myös ratkaisuhenkilöstön perehtyneisyys ympäristönsuojelun eri osa-alueisiin ja lupaa vaativiin toimialoihin vaihtelee huomattavasti. Näiden seurauksena annettavien lupapäätösten ympäristönsuojelullinen taso, yhtenäisyys ja laatu sekä lupakäsittelyyn vaadittava aika vaihtelevat virastojen välillä ja jopa virastojen sisällä. Valvovalla viranomaisella on usein laajat tiedot lupakäsittelyssä olevan laitoksen toiminnasta ja ympäristönsuojelun tilasta. Näitä tietoja ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa saada tehokkaasti hyödynnettyä lupakäsittelyssä.

Ympäristölupaprosessin kehittäminen

Tavoitteet

Lupamenettelyn kehittämiseksi projektissa asetettuja keskeisiä tavoitteita ovat:

1. Nopeuttaa ympäristölupapäätöksen saantia
 - tehostamalla henkilöstöresurssien käyttöä
 - kehittämällä menettelyjä, joilla parannetaan lupahakemuksen laatua ja mahdollisuutta hyödyntää hakemusta tehokkaasti päätöksen valmistelussa sekä neuvotaan hakijaa sähköisesti hakemuksen laadinnassa
 - kehittämällä menettelyjä, joilla nopeutetaan lupapäätöksen valmistelua, kirjoittamista ja sähköistä julkaisemista.
2. Parantaa ympäristölupien laatutasoa ja vertailukelpoisuutta
 - kehittämällä menettelyt, joilla määritetään ympäristöluvalle asetettavat tavoitteet
 - luomalla menettelyt, joilla vertaillaan annettujen lupien tasoa asetettuihin tavoitteisiin.
3. Parantaa kansalaisten tiedonsaantia ympäristöluvista ja niiden valvonnasta
 - luomalla menettelyt, jotka mahdollistavat hakemusasiakirjojen nähtävilläpidon ja päätösten julkaisun internetissä sekä muistutusten ja mielipiteiden jättämisen sähköisesti.

Koska kyseessä on myös ympäristöministeriön hallinnonalan tuottavuushanke, selvitetään lupamenettelyn kehittämisen ja uusia lupamenettelyjä tukevan tietojärjestelmän rakentamisen vaikutusta ympäristöhallinnon tuottavuuteen.

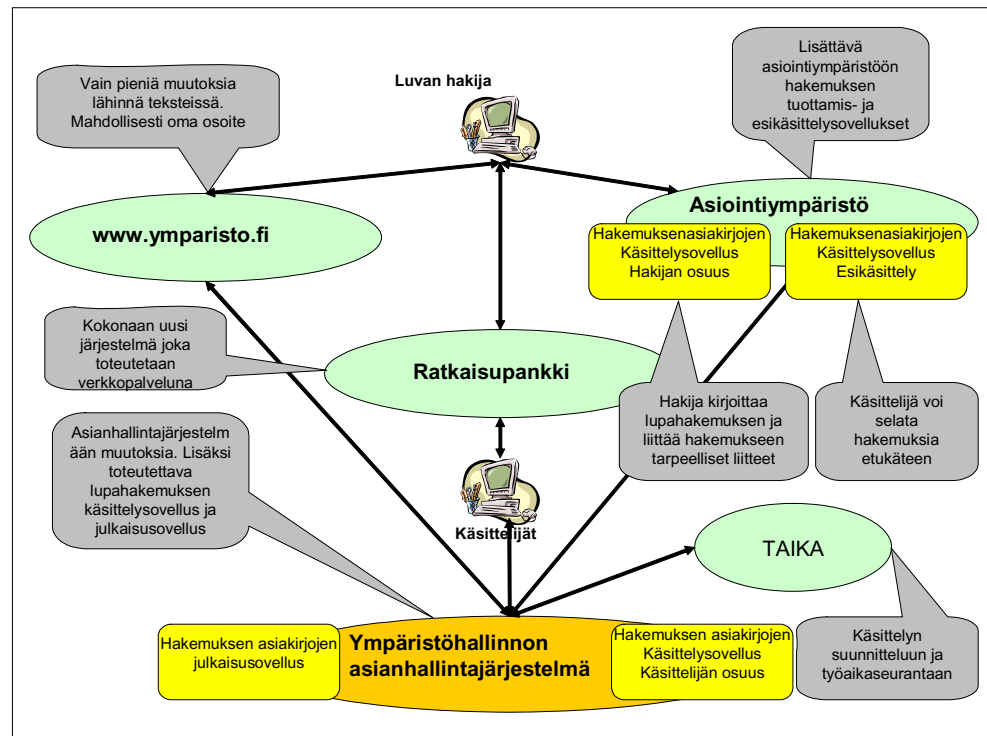
Kehittämistoimia tukevat menettelyt

Menettelyjen uudistamisen tukemiseksi rakennetaan tietojärjestelmä, joka sisältää mm. hakemuksen sisältövaatimukset sähköisessä muodossa, määrämuotoisena asiakirjana tehtävän ympäristölupahakemuksen sekä menettelyt hyödyntää lupahakemusta ja toimialakohtaisia ympäristönsuojeluvaatimuksia päätöksen valmistelussa. Hakemuksen sisältövaatimukset ja toimialakohtaiset ympäristönsuojeluvaatimukset kootaan ratkaisupankkiin, jota luvan hakijat, viranomaiset ja kansalaiset voivat käyttää.

Lupaviranomainen voi kehitettävän tietojärjestelmän kautta verrata lainvoimaisten lupien sisältöä ratkaisupankkiin ja näin arvioida asettamiensa tavoitteiden toteutumista. Kun järjestelmään liitetään valmisteluresurssien hallinta, tämä tekee mahdol-

liseksi, että lupaviranomainen voi seurata ympäristölupaprosessien tilaa alusta asti (lupahakijan neuvonnasta ja vireille tulleista luvista) lainvoimaisiin lupiin. Tällöin lupaviranomainen voi hallita ympäristölupamenettelyä ja tarvittaessa puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin, tai jos resurssit eivät mahdollista tavoitteiden toteuttamista määritellä tavoitteet uudestaan.

Lupajärjestelmän keskeiset osat on esitetty kuvassa 1. Uutta järjestelmää toteutettaessa voidaan hyödyntää huomattavan paljon jo olemassa olevia järjestelmiä ja sähköisiä palveluita.



Kuva 1. Lupajärjestelmän osat.

Uusi lupamenettelyä tukeva asiointiympäristö ja käsittelyjärjestelmä toteutetaan siten, että se soveltuu sekä ympäristönsuojelulain että vesilain mukaisten lupien käsittelyyn. Järjestelmä suunnitellaan ja rakennetaan siten, että se on riippumaton toteutettavasta ympäristölupien käsittelyn yksityiskohtaisesta hallintoratkaisusta. Se voidaan mukauttaa toimimaan sen mukaan, päädytäänkö hallinnon kehittämisessä valtion yhden ympäristölupaviranomaisen perustamiseen vai jatketaanko ympäristölupien käsittelyä edelleen useammassa lupaviranomaisessa.

Ympäristölupamenettelyn kehittäminen sisältää muutoksia luvan hakemiseen, hakemuksen käsittelyyn ja luvan julkaisemiseen. Muutosten tukemiseksi kehitettävä tietojärjestelmä tekee koko lupaprosessin hallinnan mahdolliseksi. Asiointiympäristö tulee olemaan ainakin osin avoin, jolloin sitä voi hyödyntää luvan hakija ja lupaviranomainen, mutta myös valvontaviranomainen, muistuttajat ja mahdolliset lupapäätöksestä valittajat.

Määrämuotoinen asiakirja

Ympäristölupamenettelyn kehittämisessä määrämuotoisen asiakirjan käyttäminen tarkoittaisi, että lupahakemus ja lupapäätös muodostuisivat toisiaan vastaavista

rakenneosista (esim. toiminnan kuvaukset, päästöt veteen, veteen johdettavien päästöjen vaikutukset jne.). Tämä tekee hakemuksen tehokkaan hyödyntämisen mahdolliseksi päätöksen kirjoittamisessa ja järjestelmän sisällön (esim. hakemuksen sisältö) linkittämisen kuhunkin rakenneosioon.

Määrämuotoisen asiakirjan käyttäminen tuo mm. seuraavia etuja:

- hakija pystyy täyttämään hakemuksen osa-alueittain ja voi halutessaan ulkoistaa joidenkin osien laatimisen
- hakija saa kullekin rakenneosiolle alustavat sisältövaatimukset
- hakemusten ulkoasu ja tietosisällön laatu ja järjestys yhtenäistyvät
- hakemussuunnitelmaa voidaan hyödyntää suoraan lupapäätöksen kertomaosiona
- eri asiakokonaisuuksien löytäminen hakemuksesta helpottuu
- päätöksiä ulkoasu ja sisältö yhtenäistyvät
- päätökset on mahdollista julkaista sähköisesti halutussa laajuudessa
- päätösdokumenttiin tutustuva voi rajata sen esitettäväksi vain halutuilta osin).

Hakemuksen sisältövaatimukset

Asiointiympäristössä on määriteltynä tiedot asioista, jotka on oltava esitettynä eri toimialoja koskevissa ympäristölupahakemuksissa. Näin luodaan hyvän hakemuksen perustaso, johon hakija voi verrata omaa hakemustaan sen laatimisen edistymisen aikana. Tehtäessä hakemus määrämuotoisena asiakirjana saa hakija hakemusta täyttäessään halutessaan näkyviin kutakin hakemuksen osa-aluetta koskevat sisältövaatimukset.

Hakemuksen sisällön vaatimusten osalta järjestelmä on viitteellinen ja antaa lähinnä yleisellä tasolla kuvauksen niistä tiedoista, joita hakemuksessa tulisi olla. Yksityiskohtaisimmin määriteltäviä vaatimuksia olisivat toiminnan perustiedot ja päästöjen esittäminen. Ympäristövaikutusten arvioinnin osalta vaatimukset määrittäisivät minimitason. Toiminnan sijainti, ympäristöolosuhteet ja päästöt huomioon ottaen ympäristövaikutusten esitys voisi edelleen vaihdella paljonkin.

Osioon voitaisiin linkittää myös esim. muiden lupahakemusten yhteydessä tehtyjä erilaisia hyviä vaikutusselvityksiä, joiden avulla hakija voisi arvioida oman hakemuksensa selvitysten riittävyyttä.

Ratkaisupankki

Uuden lupaprosessin keskeisin työkalu on ns. ratkaisupankki, johon kerätään toimialakohtaisesti sellaisia lupamääräyksiä, jotka perustuvat päästöjen rajoittamisen ja ehkäisemisen osalta parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan ja yleisesti hyvän ympäristönsuojelun mukaiseen tasoon. Ratkaisupankin osana on päätösarkisto, josta pystytään asiointiympäristön kautta hakemaan lupapäätöksiä halutuun rajaukseen (esim. toimiala, päätöspäivä, jne.). Tähän päätösarkistoon on siirrettävissä nykyisestä ympäristöhallinnon asianhallintajärjestelmästä esim. ympäristönsuojelulain voimaannon jälkeen annetut lupapäätökset. Ratkaisupankin toimialakohtaisen lupamääräykset perustuvat osin päätösarkiston tietoihin.

Ratkaisupankin päivittämisestä olisi vastuussa lupaviranomaisen johto, joka päättäisi toimialaryhmien esitysten mukaisista lisäyksistä ja korjauksista. Päivittämiseen liittyvän työmäärän pitämiseksi mahdollisimman pienenä tulee päivityksen olla jatkuvaa ja nivoutuneena normaaliin lupien käsittelyprosessiin. Annettavat päätökset siirretään ratkaisupankin päätösarkistoon vastaavasti, kuin nykyisin asianhallintajärjestelmään.

Ratkaisupankissa olevat lupamääräykset koskisivat erityisesti yksiselitteisiä lukuarvoja, parhaita käytäntöjä ja muuten yleisesti noudatettavia vaatimuksia ja tarkkailua. Samaan yhteyteen tulisivat myös niiden perustelut ja se kuinka näitä määräyksiä tulisi valvoa.

Määräykset kerättäisiin aluksi lähinnä uusimmista viime vuosien lupapäätöksistä. Jotta järjestelmä pysyy ajantasaisena, sinne syötetään tarvittaessa uusia lupamääräyksiä tai muutetaan siellä jo olevia määräyksiä vastaamaan kulloinkin vallitsevaa ympäristönsuojelun tilannetta. Määräykset olisivat aina lainvoimaisista päätöksistä tai sellaisia määräyksiä, joihin ei ole haettu muutosta, vaikka itse päätös ei olisikaan saanut vielä lainvoimaa. Lupamääräyksiä lisäksi järjestelmään voidaan laittaa tietoa esim. lain tulkintakysymyksistä ja muutoksenhakutuomioistuinmenettelyjen olennaisista päätöksistä.

Toteutettavan ratkaisupankin sisältö muodostuisi tältä osin mm. seuraavista toimialakohtaisista osa-alueista:

- lupamääräykset
- hyvät käytännöt (BEP)
- paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT)
- lainsäädäntö
- valitustuomioistuinmenettelyjen keskeisiä päätöksiä

Ratkaisupankin lupamääräykset eivät ole normeja tai muuten asian ratkaisijoita sitovia, vaan toimivat eräänlaisena ympäristönsuojelun kannalta riittäviksi katsottavien toimien käsikirjana. Järjestelmän käyttäjän tulee olla selvillä siitä, että määräyksiä ei saa soveltaa suoraan lupamenettelyssä ilman harkintaa, koska aina on otettava huomioon laitoksesta ja sen sijainnista sekä ympäristöolosuhteista riippuvat muuttuvat tekijät.

Ympäristöluvuissa on myös määräyksiä, joita ei tapauskohtaisina voida käyttää toisissa asioissa. Kyseessä voi olla esimerkiksi prosessi, jota ei käytetä muualla Suomessa tai ympäristöolosuhteet ovat merkittävästi tavanomaisesta poikkeavia. Näiltä osin luparatkaisun tekeminen tapahtuisi edelleen tapauskohtaisesti ilman järjestelmän tukea. Tämän tyyppisiä määräyksiä ei viedä tietokantaan tai vaihtoehtoisesti ne merkitään määräyksiksi, joita ei voi suoraan kohdistaa muihin toimintoihin.

Järjestelmä antaa toiminnanharjoittajalle mahdollisuuden etukäteen arvioida laitokselleen tulevia mahdollisia päästöraja-arvoja ja muita määräyksiä paremmin kuin nykyisessä lupajärjestelmässä. Luparatkaisun ennakoitavuus helpottaa mm. uusien toimintojen suunnittelua ja investointitarpeen arviointia. Järjestelmä toimii myös lupa-asioita ratkaisevien henkilöiden sekä päätösten yhdenmukaisuutta seuraavien henkilöiden työkaluna, joka mahdollistaa helpon tavan seurata ratkaisuosan laatua ja päätösten yhdenmukaisuutta.

Ehdotus lupaprosessiksi

Seuraavissa kappaleissa on esitelty ja tarkasteltu yhtä vaihtoehtoa lupamenettelyjen kehittämiseksi em. asiointiympäristöä hyödyntäen. Kuvatussa ratkaisussa lupahakemusten käsittely tapahtuu yhdessä valtionhallinnon ympäristölupaviranomaisessa. Uuden viraston henkilöstöresursseja ja osaamista hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti koko viraston toimialueella, riippumatta henkilöiden toimipisteen sijainnista.

Järjestelmä mahdollistaa myös muiden hallinnollisten ratkaisujen ja lupakäsittelyn menettelyjen toteuttamisen ympäristölupahallinnon uudistamisen yhteydessä. Kaikissa vaihtoehtoissa lupamenettelyä tukevan asiointiympäristön käyttö vastaisi kuitenkin keskeisiltä osin tässä esitettyä.

Lupamenettelyn eri vaiheet on esitetty prosessikaaviona liitteessä 4.

Lupahakemuksen laatiminen ja käsittely ennen vireilletuloa

Luvan tarpeen harkinta

Menettelyt luvan tarpeen harkinnan suhteen eivät tule olennaisesti muuttumaan nykytilanteesta. Uusissa toiminnoissa ja toiminnan muutostilanteissa luvan tarpeellisuus ratkeaa lainsäädännön perusteella. Tulkinnanvaraisissa asioissa, kuten toiminnan olennainen muuttaminen, valvontaviranomainen kehottaa tarvittaessa toiminnanharjoittajaa hakemaan lupaa.

Olemassa olevien toimintojen osalta lupahakemuksen laatimisen tarve tulee tulevaisuudessa pitkälti määräytymään pääosin toistaiseksi voimassa olevissa ympäristöluissa annettujen lupamääräysten tarkistamista koskevien määräysten perusteella.

Lupahakemuksen laatiminen

Uudessa järjestelmässä pyritään siihen, että hakijan tuottama lupahakemus olisi mahdollisimman vähillä muutoksilla siirrettävissä suoraan lupapäätöksen kertoelmaosaksi. Lupakäsittelyn kannalta kaikki olennainen tieto on oltava yhtenä määräämuotoisena asiakirjana. Yksityiskohtaisemmat selvitykset ja raportit voisivat edelleen olla hakemuksen liitteinä, mutta niiden keskeinen sisältö tulisi siirtää hakemusdokumenttiin.

Lupahakemuksen laatiminen edellyttää kirjautumista järjestelmään. Järjestelmä mahdollistaa sen, että yhden hakemuksen valmisteluun voi osallistua useita hakijan edustajia ja lisäksi muitakin tahoja, kuten esim. luvan hakijan käyttämä konsultti.

Hakemuksen kirjoittamisvaiheessa hakemustekstiä ei pääse lukemaan muut, kuin hakija. Hakemuksen laatimisen aloittaminen näkyisi kuitenkin yleisellä tasolla (hakija, toiminta, paikka) lupaviraston johdolle, mikä helpottaisi lähivuosien toiminnan ja resurssitarpeiden suunnittelua

Lupahakemuksen laatimisessa luvan hakija käyttää asiointiympäristön tuottamaa toimialakohtaista ja määrämuotoista lupahakemuspohjaa. Lupahakemuspohja toteutetaan siten, että hakija valitsee ensin luettelosta toiminnan, johon lupaa haetaan. Valinnan jälkeen järjestelmä tarjoaa hakijan käyttöön täyttökentät ja niiden sisältövaatimukset, joihin on koottuna vain kyseisen toiminnan lupahakemusta varten tarvittavat kohdat. Hakemuksen riittävyden arvioimiseksi hakija pystyy tarvittaessa vertaamaan täyttämäänsä hakemusta sisältövaatimukseen. Olemassa olevien toimintojen osalta hakijalle on mahdollista tuottaa valmiiksi muokattua (esim. taulukko) tietoa hakijan ympäristöhallinnon VAHTI-tietojärjestelmään ilmoittamista päästötiedoista. Tarvittaessa hakijalla on kuitenkin mahdollisuus lisätä hakemukseen omia kenttiä. Lainsäädännön mukaisesti salassa pidettävät tiedot voidaan tarvittaessa esittää erillisellä liitteellä.

Hakijalla on mahdollisuus jo hakemuksen laatimisvaiheessa tutustua asiointiympäristön ratkaisupankkiosioon. Näin hakija voi todeta, minkä tyyppisiä lupamääräyksiä vastaaville laitoksille yleensä annetaan. Hakija voi siten liittää jo hakemukseen omat perustellut esityksensä lupamääräyksistä ja raja-arvoista.

Hakemus voidaan laatia myös ilman lupamenettelyä tukevan asiointiympäristön hyödyntämistä. Tämä vähentää mahdollisuuksia hyödyntää tehokkaasti järjestelmää ja siten lisää lupakäsittelyyn kuluva aikaa. Luvan käsittelystä perittävien maksujen tuleekin olla tulevaisuudessa sidottuna asian käsittelyn vaatimaan työmäärään.

Hakemus siirretään ympäristölupaviranomaiselle käsiteltäväksi sen jälkeen kun hakija katsoo, että hakemus täyttää asetetut vaatimukset.

Hakijan neuvonta

Lupamenettelyä tukeva asiointiympäristö antaa hakijalle normaalitilanteessa riittävän tiedon hakemuksen sisällöstä ja laajuudesta, joka mahdollistaa hakemuksen laatimisen ilman viranomaisen opastusta, kunhan hakijalla on käytettävissä riittävän asiantunteva organisaatio ympäristölupahakemuksen laatimiseen. Hakijalla on kuitenkin mahdollista saada opastusta hakemuksen laatimisvaiheessa sekä lupa- että valvontaviranomaiselta.

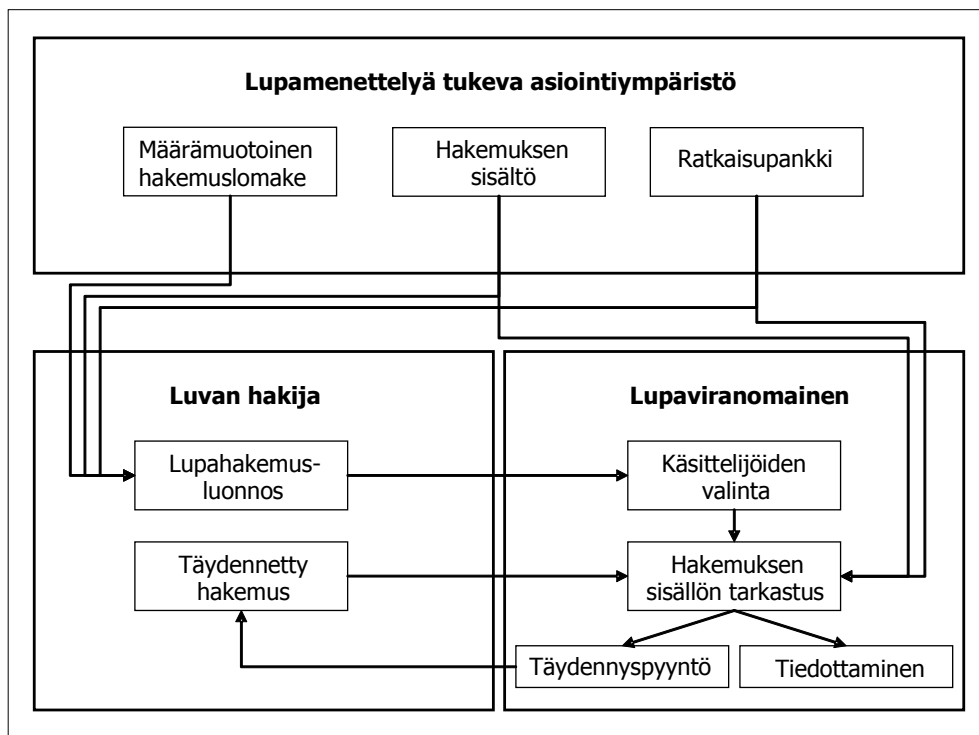
Hakijan ottaessa yhteyttä viranomaiseen hakemuksen esittelemiseksi tai neuvonnan tai opastuksen saamiseksi, lupavirasto nimeää neuvontavastuun ottavan henkilön ja samalla henkilö varataan varsinaisen lupahakemuksen käsittelyyn. Opastusvaiheessa joudutaan usein ottamaan kantaa hakemuksen selvitysten riittävyteen ja laajuuteen, jolloin hakijan on perusteltua olettaa, että hakemuksen laatimisvaiheessa hyväksytty hakemuksen ja sen selvitysten taso ei muutu asian tullessa vireille.

Neuvontapyyntö voidaan tehdä myös asiointiympäristön kautta, jolloin hakijan laatima lupahakemusluonnos avautuu myös neuvontavastuuseen valitun lupaviranomaisen luettavaksi. Tämä mahdollistaa neuvojan tutustumisen juuri niihin hakemuksen osa-alueisiin, joissa neuvonta on hakijalle tarpeen.

Käsittely ympäristölupaviranomaisessa ennen tiedottamista

Hakijan katsoessa, että asiointiympäristössä laadittu lupahakemusasiakirja on valmis, hän siirtää sen järjestelmässä ympäristölupavirastoon käsiteltäväksi. Lupahakemus tulee näkyville ensin ympäristölupaviraston kirjaamoon, jossa hakemus kirjataan

vireilletulleeksi. Samalla alkuperäisestä hakemuksesta tehdään sähköisesti arkistoitava versio. Kirjaamosta hakemusasia siirretään käsittelijälle. Hakemuksen käsittely lupamenettelyn alkuvaiheessa on esitetty kuvassa 2.



Kuva 2. Lupahakemuksen käsittely ennen sen tiedottamista.

Käsittelijöiden valinta

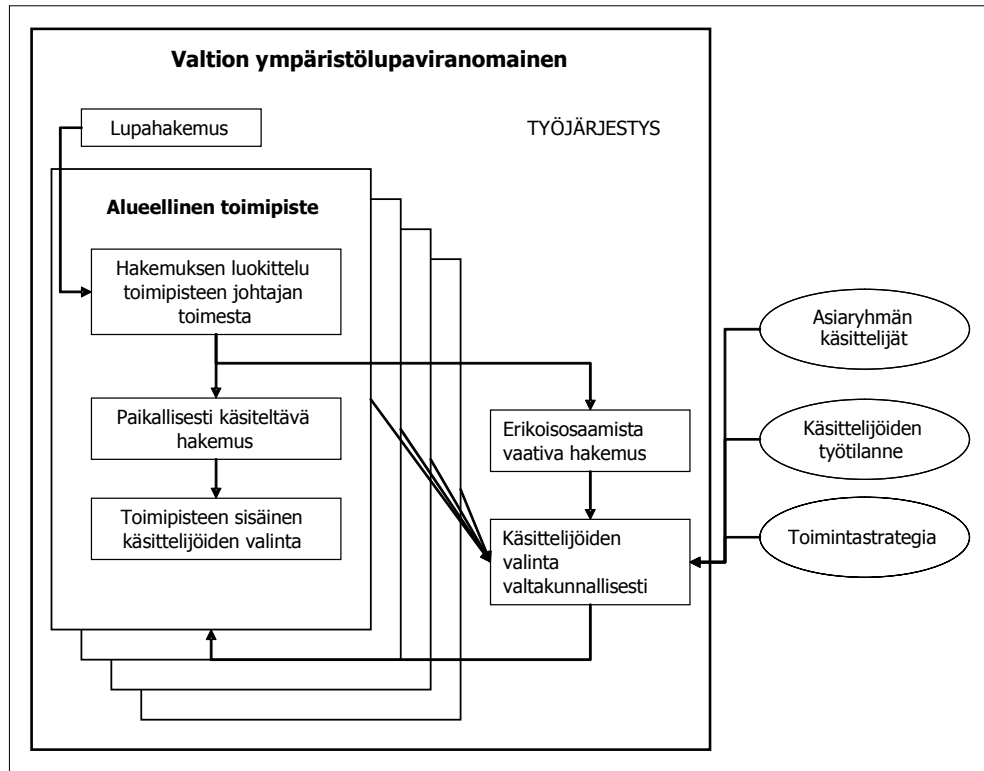
Luvan käsittelijöiden valinnassa otetaan huomioon mm. toimiala, jota hakemus koskee, käytettävissä olevien työntekijöiden asiantuntemuksen laatu ja työkokemus, työtilanne sekä tarpeen mukaan läheisyysperiaate. Käsittelijöiden valinnassa pyritään siihen, että he muodostavat laajuudeltaan sellaisen kokoonpanon, jolla on asian laatu huomioon ottaen riittävä lainopillinen, tekninen ja luonnontaloudellinen tietämys. Yhden käsittelijän vastuulle kuuluu asian alkutarkastuksen hoitaminen, huolenpito asian etenemisestä ja päätösluonnoksen kirjoittaminen yhdessä muiden käsittelijöiden asiantuntemusta hyödyntäen.

Lupakäsittelyn lähtökohtana on, että uusi lupavirasto ratkaisee suurimman osan vireille tulevista hakemuksista lähimmässä toimipisteessä. Pääosa vireille tulevista asioista on sellaisia, joissa alueellisen toimipisteen henkilöillä on tarvittava osaaminen ratkaisun tekemiseen (tavanomaiset lupa-asiat). Alueellisen toimipisteen johtajalla on hyvin tiedossa oman henkilöstön työtilanne ja osaaminen, mikä helpottaa ja yksinkertaistaa käsittelijöiden valintaa. Läheisyysperiaatteen mukainen hakemuksen käsittelypaikan valinta helpottaa lisäksi yhteistyötä valvovan viranomaisen kanssa. Näitä asioita ovat ympäristönsuojelulain mukaisista hakemuksista mm. energian tuotanto, turvetuotanto, eläinsuojat, kalankasvattamot, jätevedenpuhdistamot ja normaalit jätteenkäsittelytoiminnot sekä tavanomaiset vesilain mukaiset lupa-asiat, esimerkiksi pohjaveden ottaminen, rakentamishankkeet, vesistön järjestelyt ja normaalit säännöstelyhankkeet.

Osa luvanvaraisista toiminnoista on sellaisia, että niiden osalta tarpeellisen asiantuntemuksen ylläpito jokaisessa lupaviranomaisen toimipisteessä ei ole henkilöstöresurssien järkevän käytön kannalta mahdollista tai tarpeen (erityisasiantuntemusta

vaativat lupa-asiat). Näitä toimintoja voisivat olla esimerkiksi tuotantolaitokset, joita on valtakunnallisesti vain muutamia, ympäristönsuojelullisesti vaativimmat tuotantolaitokset ja suuret vesitaloushankkeet, joilla on merkittäviä vaikutuksia ympäristöön ja ihmisten etuihin. Mahdollisia teollisia toimintoja voisivat olla mm. metalliteollisuus, metsäteollisuus, kaivostoiminta, öljynjalostamot, muu kemianteollisuus ja lentoasemat.

Erityisasiantuntemusta edellyttävän lupa-asian tultua vireille, alueellisen toimipisteen johtaja siirtää asian lupaviraston johtoon käsittelijöiden valintaa varten. Käsittelijöiden valinnassa noudatetaan samoja periaatteita, kuin käsiteltäessä hakemus toimipistekohtaisesti. Käsittelijöiden valintaa tehtäessä käytettävissä on koko uuden lupaviranomaisen henkilökunta, jolloin voidaan kiinnittää erityistä huomiota siihen, että käsittelijöillä on erityinen osaaminen juuri kyseisen hakemustyyppin asiassa. Yhden käsittelijöistä tulee olla alueellisesta toimipisteestä. Alueellisella toimipisteellä säilyy perusvastuu asian käsittelyn eteenpäin viemisestä. Uuden ympäristölupaviraston johto voi siirtää sekä tavanomaisia että erityisasiantuntemusta vaativia lupasioita toimipisteestä toiseen. Käsittelijöiden valinta on esitetty kuvassa 3.



Kuva 3. Käsittelijöiden valinta lupaviranomaisessa.

Lupaprosessin kokonaisvaltaisen hallinnan työkalut (käsittelijöiden resurssien seuranta, luvalla asetettujen vaatimusten täyttyminen) auttavat käsittelijöiden valinnassa.

Hakemuksen sisällön tarkastus

Asiaan nimetyt käsittelijät suorittavat hakemuksen alkutarkastuksen mahdollisesti yhteistyössä valvovan viranomaisen kanssa, joka pääsee myös tarkastelemaan asiointiympäristön kautta jätettyä lupahakemusta. Alkutarkastus tapahtuu osiokohdittain vertaamalla jätettyä hakemusta lupamenettelyä tukevan asiointiympäristön mukaisiin hakemuksen sisältövaatimuksiin, ottaen samalla huomioon sijaintipaikan

erityispiirteet. Käsittelijät kirjaavat asiointiympäristön työalueelle puutteet, joiden osalta hakemusta on täydennettävä. Järjestelmä mahdollistaa useamman käsittelijän yhtäaikaista tutustumista asiointiympäristöön jätettyyn hakemukseen. Sen jälkeen kun kaikki käsittelijät ovat merkinneet dokumentin luetuksi, asian esittelijä pyytää tarvittavat täydennykset.

Hakemuksessa esitettyjen tietojen riittävyyden yksityiskohtainen arviointi edellyttää kyseisen laitostyyppin päästöistä ja ympäristövaikutuksista hyvin selvillä olevan henkilön perehtymistä hakemukseen, mikä on otettava huomioon asian käsittelijöiden valinnassa. Erityisesti vaadittavan ympäristövaikutustietojen laajuus on sidoksissa päästöjen määrään ja niistä aiheutuvan ympäristön pilaantumisen vaaraan. Tämä voi aiheuttaa myös tulevaisuudessa huomattavan laajojakin hakemuksen täydennystarpeita, jos luvan laatijan arvio tai näkemys tarvittavien arviointien laajuudesta eroaa huomattavasti lupaviranomaisen kannasta.

Järjestelmän laajetessa ja kehittyessä pyritään siihen, että hakemuksen yhteydessä ei ole tarpeen jättää lainkaan paperikopioita, koska hakemusasiakirjat voidaan lähettää lausunnolle ja nähtäville asiointiympäristön kautta. Siirtymävaiheen aikana lupavirastoon toimitetaan edelleen tarpeellinen määrä hakemuksen paperikopioita hakemuksen tiedottamista varten.

Päätöksen valmistelu ja antaminen

Hakemuksesta tiedottaminen ja asiakirjojen nähtävilläpito toteutetaan siirtymävaiheessa pääosin nykyisellä tavalla, mutta nähtävillä olevien asiakirjojen osalta pyritään siirtymään ainakin rinnakkaiseen sähköiseen nähtävilläoloon.

Tulevaisuudessa tiedottaminen ja asiakirjojen nähtävilläpito hoidetaan kokonaan sähköisesti. Tämä edellyttää, että kunnissa ja lupaviranomaisissa luodaan tähän valmiudet, mm. asiakaspäätteitä hankkimalla. Asiointiympäristö mahdollistaa myös muistutusten ja mielipiteiden sekä lausuntojen jättämisen sähköisenä sen kautta. Tämä ei edellytä varmennettua tunnistautumista, kuten ei tällä hetkellä käytössä oleva järjestelmäkään. Ratkaisupankin tieto on myös lausunnonantajien ja mahdollisten muistuttajien käytössä. Tämä antaa lausuntojen ja muistutusten kirjoittajille mahdollisuuden tehdä helpommin yksityiskohtaisempia vaatimuksia, joihin vastaavasti lupaviranomaisen on helpompi tarvittaessa vastata.

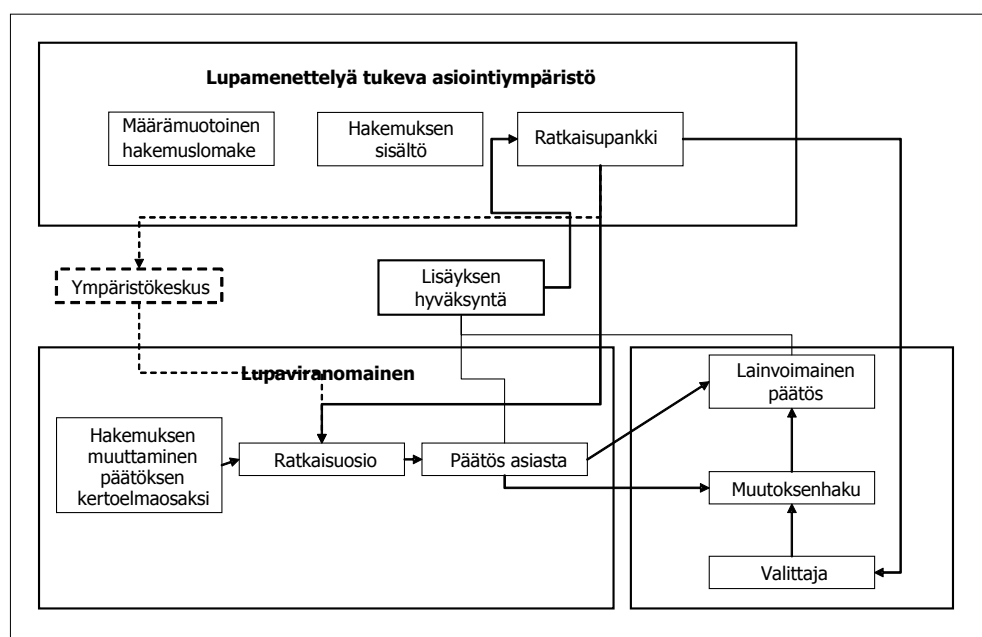
Luvan käsittelijä tuottaa lupapäätöksen kertoelmaosan suoraan hakijan tekemän määrämuotoisen hakemusasiakirjan pohjalta. Hakijan tuottama teksti voidaan siirtää hakemuksesta automaattisesti oikeaan kohtaan päätöksen kertoelmaosassa. Käsittelijän tehtäväksi jää tarvittava tietojen tarkistaminen, editointi ja mahdollisten lisäysten tekeminen. Tämä nopeuttaa olennaisesti kertoelmaosan laatimista.

Jos isoissa laitoksissa aletaan jatkossa kasvavassa määrin korvata lupamääräyksiä kertoelmaosassa olevilla menettelykuvauksilla, on ratkaisupankissa oltava vastaavanlaiset kuvaukset, jotta ohjelmallinen vertailu ja ympäristölupien vertailu onnistuu. Pienissä ja keskisuurissa laitoksissa kertoelmaosan kuvaukset muodostavat käytännössä osan ympäristövaatimuksista, koska lupamääräyksissä pk-sektorille asetetaan vain vähän numeerisia raja-arvoja.

Ratkaisuosion valmistelussa luvan käsittelijä hyödyntää ratkaisupankkia. Käsittelijä saa nähtäville laitostyyppin mukaisesti järjestelmään syötetyt lupamääräykset perusteluineen ja harkitsee paikallisten ympäristöolosuhteiden ja lupaa hakevan laitoksen tekniikan perusteella, voidaanko joitain määräyksiä hyödyntää suoraan kyseisessä toiminnassa, mitä määräyksiä on tarpeen muokata luvan hakijan tilannetta paremmin vastaavaksi ja onko ratkaisupankissa määräyksiä, joita ei voi ollenkaan soveltaa kyseiseen toimintaan. Kaikissa tapauksissa on lisäksi harkittava, onko asiointiympäristön mukaisilla lupamääräyksillä saavutettavissa riittävä ympäristön-

suojelun taso. Järjestelmän tarkoitus onkin tuottaa päätöstä valmistelevalle henkilölle hyvien lupamääräysten runko, jota muokataan ja täydennetään hakijan toiminnon erityispiirteet huomioon ottaen. Tämä lisää huomattavasti mahdollisuuksia yhdenmukaistaa koko maan ympäristölupapäätösten ratkaisulinjaa.

Ratkaisupankkiosio sisältäisi myös kyseisten lupamääräysten perustelut. Perustelut olisivat tyypiltään yleisluontoiset ja käsittelijän tehtäväksi jäisi tarvittaessa täydentää niitä tapauskohtaisen harkinnan mukanaan tuomilla seikoilla. Lupakäsittelyn eteneminen tiedottamisen jälkeen on esitetty kuvassa 4.



Kuva 4. Lupakäsittelyn kulku tiedottamisen jälkeen.

Uusi järjestelmä ei poista lupakäsittelijöiden asiantuntemuksen tarvetta, vaan tuo käyttöön uuden työkalun, joka helpottaa ja osaltaan nopeuttaa päätöksen työstämistä. Käsittelijän tulee pystyä aina tarkastelemaan kriittisesti järjestelmän esittämien lupamääräysten soveltuvuutta kyseiseen toimintaan. Erityisesti päästöraja-arvojen asettamisessa on paikalliset olosuhteet ja käytössä oleva tekniikka muistettava ottaa aina huomioon. Järjestelmän käyttö on jossain määrin rinnastettavissa BREF-vertailuasiakirjojen käyttöön nykyisessä lupamenettelyssä. Myös niissä on esitetty päästötasoja ja menettelytapoja, joiden sopivuus kuhunkin lupaa hakevaan toimintaan on aina erikseen harkittava.

Lupakäsittelyn aikana on usein tarpeellista käydä tutustumassa toimintaan paikan päällä ja muutenkin pitää tarvittaessa ns. kolmikantaneuvotteluja hakijan ja valvojan viranomaisen kesken.

Järjestelmän tehokas käyttö ja sillä saavutettava tuottavuuden lisääntyminen edellyttää lupaviranomaisen työntekijöiden kouluttamista. Erityisesti koulutuksessa on tuotava esiin se, että ratkaisupankissa olevia lupamääräyksiä ei saa siirtää luparatkaisuun ilman tapauskohtaista harkintaa. Ratkaisupankin käyttö edesauttaa myös sitä, että uusista luvista tulee toiminnanharjoittajan ja valvonnan kannalta yksiselitteisiä ja riittäviä. Lupapäätöksistä löytyy kaikki elementit mitä asianmukainen valvonta edellyttää, eikä esimerkiksi raja-arvojen ylittymisen määrittelyyn jää tulkintamahdollisuuksia.

Valvontaviranomaisen rooli uudessa lupakäsittelyssä

Valvontaviranomaisen tietämys lupaa hakevasta toiminnasta on usein hyvin laaja ja perustuu vuosien valvontatoimintaan. Ympäristölupaviranomaisen on hyvin hankala lupaprosessin aikana hankkia yhtä syvällistä laitoskohtaista tietämystä. Valvontaviranomaisen paikallistuntemuksen hyödyntäminen lupaprosessissa onkin ensiarvoisen tärkeää ja mahdollistaa osaltaan myös lupakäsittelyn nopeuttamisen.

Lupa-asian käsittelijäksi nimetyn esittelijän ja valvontaviranomaisen yhteistyö on jatkossa tärkeää. Hakijan neuvonta ja hakemuksen alkutarkastus voisivat tapahtua yhteistyössä lupaviranomaisen ja valvovan viranomaisen kesken.

Määrämuotoisen asiakirjan käyttäminen mahdollistaa teknisesti sen, että valvontaviranomainen voi tuottaa aineistoa lupapäätökseen. Lupaa hakevaa toimintaa valvovan viranomaisen edustajan tiiviimpi osallistuminen lupamenettelyyn mahdollistaisi alueellisen ympäristökeskuksen ympäristönsuojeluviranomaisen lausunnon olennaisen lyhentämisen. Lupa- ja valvontaviranomaisen toimivalta- ja työnjako lupa-asioiden käsittelyssä tulee olla mahdollisimman selkeästi määritelty.

Menettelyjen kehittämisen vaikutukset

Lupien laatu ja yhtenäisyys

Vaikka ratkaisupankki ei ole luparatkaisun osalta luvan käsittelijöitä sitova, voidaan koko lupahallinnon käytössä olevan yhtenäisen vaatimuspuhjan ja sen käytön ohjeistuksen arvioida lisäävän merkittävästi päätösten yhtenäisyyttä, joka on nykyisen lupaprosessin osalta todettu yhdeksi suurimmista puutteista. Järjestelmää hyödyntämällä lupapäätöksistä on mahdollista saada valtakunnallisestikin ympäristönsuojelullisen vaatimustason ja ulkoasun suhteen yhtenäisiä ja toiminnanharjoittajia sekä asianosaisia tasapuolisesti kohtelevia. Koska ratkaisupankin sisältö on vapaasti kaikkien käytettävissä, voidaan myös luvan sisällön ennakoitavuuden katsoa parantuvan toiminnanharjoittajien ja asianosaisten kannalta.

Lupahallinnon työn ohjaus ja hallinta

Esitykset ratkaisupankin sisällöstä tekee toimialakohtaiset ryhmät, mutta viime kädessä lupaviraston johtaja vastaa ratkaisupankin sisällön tasosta. Näin johdolla on omalta osaltaan mahdollisuus ottaa kantaa lupien sisältöön ja ympäristönsuojelun tavoitetasoon yhtenäisesti koko toimialueen puitteissa. Lisäksi myönnettyjä lupia ja tietojärjestelmän sisältöä vertaamalla johto voi arvioida, kuinka hyvin asetetut ympäristönsuojelun tavoitteet ovat toteutuneet.

Järjestelmä tarjoaa tulevaisuudessa yhdessä työajan seurannan kanssa lupaviraston johdolle työkalun seurata henkilöresurssien käytön tehokkuutta ja ohjata resurssien kohdentumista.

Luvan käsittelyssä saavutettavien parannusten osalta järjestelmä tuo lupaviraston johdolle täysin uusia mahdollisuuksia päätösten laadun ja yhtenäisyyden seuraamiseen ja henkilöresurssien hallintaan ja ohjaamiseen sekä oikeaan kohdentamiseen.

Käsittelyajat ja tuottavuus

Ympäristölupien käsittelyajat vaihtelevat huomattavasti keskimääräisen käsittelyajan ollessa valtionhallinnossa noin 13 kuukautta. Taulukossa 1 on arvioitu, miten ympäristölupien keskimääräinen käsittelyaika jakautuu nykyisessä tilanteessa ja esitettyjen kehittämistoimien käyttöönottovaiheen jälkeen. Taulukossa tilannetta katsotaan luvan hakijan kannalta, eli kuinka paljon hakemuksen käsittely vie aikaa eri vaiheissa. Pääkohtien alla on esitetty keskeisiä toimia, jota kussakin tapahtuu. Taulukkoa luettaessa on otettava huomioon, ettei se kerro asiaan käytettävien henkilötyöpäivien määrää.

Taulukossa ei oteta kantaa tulevaisuuden henkilöstöresurssien tai lupa-asoiden määrään, vaan siinä tarkastellaan vain missä käsittelyvaiheissa uudella järjestelmällä

voidaan nopeuttaa käsittelyä. Henkilöstöresurssit ja mahdolliset lupakynnyksien muutokset aiheuttavat käsittelyajoissa lähinnä positiivisia tai negatiivisia muutoksia hakemuksen ”ei aktiivisessa käsittelyssä” -vaiheeseen.

Taulukko 1.

Lupahakemuksen käsittelyajan jakautuminen.

Asian käsittelyvaihe	Nykyisin kuluva aika (kk)	Tavoite uudessa järjestelmässä (kk)
Hakemuksen saattaminen kuulusvalmiiksi Vireilletulo, alkutarkastus, täydennyspyynnöt, tarpeelliset neuvottelut, kohteeseen tutustuminen tarvittaessa, kuulutuksen ja lehdistötiedotteen valmistelu	3	1
Hakemuksen tiedottaminen Kuulutus, lausuntopyynnöt, muistutukset, mielipiteet	1	1
Vastinepyynnön valmistelu Lausuntojen, muistutusten ja mielipiteiden läpikäynti, vastinepyynnön laadinta	½	½
Hakemus vastineella	1	1
Ei aktiivista käsittelyä Hoidetaan mm. muiden lupa-asioiden eteenpäinvientiä, annetaan neuvontaa, kyseinen lupa-asia ei aktiivisesti työn alla	4½	3½
Päätösluonnos ja ratkaisu Päätösluonnoksen valmistelua, tarkentavien lisätietojen hankkimista, tarpeelliset neuvottelut, maasto- ja tehdaskäynnit, päätösluonnoksen kierrätys kaikilla jäsenillä, istunto	2½	1½
Päätöksen antaminen Päätöksen työstäminen julkipanoa varten, www-julkaisun editointi, lehdistötiedote, postitus	½	½
Yhteensä	13	9

Uuden järjestelmän suorat, käsittelyaikaa lyhentävät vaikutukset kohdistuvat lähinnä hakemuksen alkuvaiheeseen, jossa hakemusasia valmistellaan kuulusvalmiiksi sekä päätösluonnoksen laatimisvaiheeseen. Yksittäisen hakemusasian käsittelyvaiheiden nopeutuminen uudessa järjestelmässä aiheuttaa pitemmällä ajanjaksolla sen, että resursseja vapautuu muihin hakemusasioihin. Tämän seurauksena järjestelmän käyttöönotolla pitemmällä tarkastelujaksolla saavutettava hyöty on suurempi kuin mitä järjestelmän suoraan yksittäisessä hakemusasiassa tuottama työajan säästö on.

Kun käsittelyaikoja pyritään lyhentämään, korostuu työnjohdon asema huolehtia muun muassa siitä, että työn kuormittavuus kaikkien osalta on tasapainossa ja että lupien valmistelijat tekevät oikeita asioita eikä valmistelussa muodostu kapeikkoja, joiden seurauksena lupaviranomaisessa tehdään paljon työtä, mutta tulosta eli lupia ei synny.

Tämän vuoksi järjestelmän on pystyttävä antamaan lupien valmistelusta vastaville (lupahallinnon johdolle) selkeä kuva siitä, missä vaiheessa kukin lupahakemus on ja kuinka paljon sen valmisteluun on käytetty resursseja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lupahallinnon johdolla on oltava kokonaisvaltainen kuva lupien valmistelutilanteesta.

Kehitettävien menettelyiden ja tietojärjestelmän vaikutukset valtion lupahallinnon tuottavuuteen alkaisivat näkyä vasta viiveellä järjestelmän käyttöönoton alettua. Siirtyminen uusiin menettelyihin ympäristöluvan hakemisessa, käsittelyssä ja luvan julkaisussa sekä tietojärjestelmän käyttöönotto edellyttävät runsaasti koulutusta ja järjestelmän tietosisällön tuottamista.

Tässä esitettyjen menettelyjen ja niitä tukevien järjestelmien käyttöönotto lupien hakemisessa ja käsittelyssä aiheuttaa muutoksia nykyisiin käytäntöihin. Lupa-asioita käsitteleviltä työntekijöiltä edellytetään uusien työtapojen omaksumista. On todennäköistä, että joidenkin henkilöiden osalta siirtyminen uusien menettelyjen ja niitä tukevan järjestelmän käyttöön vaatii runsaasti tukea ja koulutusta. Näissäkin tapauksissa ratkaisupankki on kuitenkin helposti hyödynnettävässä yksittäisenä työkaluna lupapäätöksen kirjoittamisessa.

Ympäristöhallinnon uudistaminen lupa-asioiden osalta on viivästynyt ja sen rinnalle on tullut koko valtion aluehallinnon uudistaminen. Tähän liittyvät selvitykset ovat vielä kesken, eikä päätöksiä lopullisista aluehallinnon järjestelyistä ole tehty. Tämä viivästyttää osaltaan projektin esittämien uudistusten toteuttamista koko laajuudessa.

Ehdotetut luvan käsittelyyn liittyvät muutokset sekä lupajärjestelmää tukevan tietojärjestelmän käyttöönotto parantavat lupahakemuksien tasoa ja helpottavat siten myös lupahakemuksen käsittelyä. Tietojärjestelmän käyttö tukee myös päätösharkintaa. Tietojärjestelmä yhdessä muiden toimien kanssa parantaa henkilöstöresurssien tehokasta käyttöä. Tietojärjestelmä antaa lisäksi mahdollisuuden lupien yhtenäisyyden ja ympäristönsuojelun tason entistä parempaan seurantaan ja turvaamiseen. Lupakäsittelyyn kuluvan työn määrän voidaan siten arvioida vähentyvän ja lupakäsittelyn myös nopeutuvan. Tällöin myös henkilöresurssien tarve vähenee.

Osallistumisen helpottuminen

Hakemusasiakirjojen asettaminen nähtäville myös Internetin kautta lisää huomattavasti asianosaisten ja muiden asiasta kiinnostuneiden mahdollisuuksia tutustua niihin tarkemmin. Nykyisessä lupajärjestelmässä asiakirjoihin on usein voinut tutustua käytännössä vain kuulemisaikana (30 vrk) arkisin virastoaikaan. Uusi järjestelmä mahdollistaa sen, että asiakirjat on kaikkien saatavilla koko lupaprosessin keston ajan ja sen jälkeenkin. Lisäksi mahdollisuuden jättää muistutuksia ja mielipiteitä sähköisesti arvioidaan alentavan yksityisten henkilöiden kynnystä osallistua lupamenettelyyn.

Järjestelmä parantaa tältä osin merkittävästi lupaviraston ulkopuolisille tarjoamia palveluja ja helpottaa huomattavasti kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa lupaprosessin kulkuun.

Muut vaikutukset lupahallintoon ja lupien käsittelyyn

Uuden järjestelmän mukanaan tuomat vaikutukset voidaan jakaa neljään osa-alueeseen, joihin vaikutukset pääosin keskittyvät. Nämä ovat:

1. lupahakemuksen laadinta ja sisältö
2. päätöksen valmistelu
3. päätöksen antaminen ja
4. tiedottaminen.

Uuden järjestelmän vaikutuksia eri osa-alueisiin ja vaikutusten merkittävyyttä on arvioitu taulukossa 2. Taulukossa on otettu huomioon paitsi projekti 3:n esitykset lupamenettelyä tukevasta tietojärjestelmästä, myös osin projekti 2:n hallinnollinen uudistus siten, että koko maassa on vain yksi lupaviranomainen. Muutoksen suuruutta nykytilanteeseen verrattuna on kuvattu seuraavilla arvioilla:

+	+	+	merkittävä positiivinen muutos
+	+		positiivinen muutos
+			pieni positiivinen muutos
0			ei muutosta,
-			pieni negatiivinen muutos
-	-		negatiivinen muutos.

Taulukko 2.

Ehdotetun järjestelmän arvioitua vaikutukset lupamenettelyyn.

Osatekijä	Osa-alue	Muutos	Lisäkommentti
Yhtenäisen ympäristön-suojelun laatutason määrittely	1, 2, 3	+ + +	Järjestelmä yhtenäistää lupien laatua ja luvan hakijoiden ja asianosaisten tasapuolista kohtelua.
Nähtävillä olevien asiakirjojen käyttökelpoisuus asianosaisille	1, 4	+ + +	Hakemusasiakirjojen sähköinen julkaiseminen mahdollistaa asiakirjoihin tutustumisen web-selaimella.
Käsittelijöiden asiantuntemuksen käyttö	2, 3	+ +	Järjestelmä edesauttaa ja tukee eri alojen asiantuntijoiden tietojen hyödyntämistä ”oikeiden” ongelmien ratkaisuisissa.
Ratkaisujen laatu	2, 3	+ +	Asiantuntijoiden tehokas käyttö tietojärjestelmän ohella mahdollistaa lupien laadun nostamisen.
Yhteistyö valvojan viranomaisen kanssa, lausunton sisäلت	2	+ +	Valvojan viranomaisen osallistuminen päätöksen valmisteluun lisää yhteistyötä.
Käsittelijöiden osaamisen syvyys	1, 2, 3	+ +	Uusi lupamenettely johtaa osin työntekijöiden erikoistumiseen, mikä mahdollistaa tietotason merkittävän syventämisen.
Käsittelytapojen valtakunnallinen yhtenäisyys	2, 3	+ +	Lupamenettelyt yhtenäistyvät ja päätökset julkaistaan valtakunnallisesti yhtenäisellä tavalla.
Resurssien hallinta	2	+ +	Mahdollistaa käsittelijöiden työtilanteen seurannan ja resurssien jakamisen sijaintipaikasta riippumatta.
Hakemusten laatu	1	+ +	Määrämuotoinen hakemus ja hakemuksen sisältövaatimukset ohjaavat hakijaa huomattavasti tehokkaammin kuin nykyiset hakemuslomakkeet ja niiden täyttöohjeet
Kertoelmaosan työstämisen vaatima aika	2	+ +	Määrämuotoinen hakemusteksti on hyödynnettävissä suoraan kertoelmaosan kirjoittamisessa.
Asianosaisten tiedonsaanti	4	+ +	Päätösten julkaisu web-sivuilla ja määrämuotoisen asiakirjan tarjoamat selailumahdollisuudet helpottavat asianosaisten tutustumista päätöksen.
Hakemusasiakirjojen rakenteen käytettävyys	1	+	Määrämuotoinen hakemusasiakirja helpottaa hakijan tekemän työn hyödyntämistä päätöstekstissä.
Hakemuksen sisällön riittävyys, täydennystarpeet	1	+	Hankekohtaiset sisältövaatimukset helpottavat hakemuksen riittävyyden arviointia.
Hakemusten laatu toiminnan koon suhteen	1	+	Hakemuksen sisältövaatimukset sopeutetaan toiminnan koon suhteen, mikä helpottaa hakemuksen laatimista pk-sektorilla.
Lähdeaineiston löytäminen/ käyttö	1, 2	+	Ratkaisupankki sisältää linkkejä mm. BREF-julkaisuihin ja muihin mahdollisiin luotettaviin tietolähteisiin.
Käsittelyajat	1, 2, 3	+	Käsittelyajat lyhenevät. Käsittelyaikoihin vaikuttaa vireille tulevien hakemusten määrä suhteessa henkilöresursseihin

Osatekijä	Osa- alue	Muutos	Lisäkommentti
Hakemuksen sisällön vertailu	1, 2	+	Sähköinen vertailu mahdollista ja yleisen vaatimustason tiedossa olo helpottaa riittävyyden arviointia.
Valitusasteiden päätösten seuranta	2	+	Ratkaisupankkiin päivitetään tarvittaessa valitustuomioistuinten ratkaisut.
Luvan sisällön ennustettavuus	1	+	Ratkaisupankki on hakijan, muistuttajien ja muiden asianosaisten käytössä.
Neuvonta/puutteiden huomaaminen	1	+	Määrämuotoinen hakemusasiakirja sisältövaatimuksineen tuo hakijan tietoon helposti mahdolliset puutteet.
Muistuttajien vaatimukset	1, 4	+	Ratkaisupankki hakijan, muistuttajien ja muiden asianosaisten käytössä koko lupaprosessin ajan.
Hakemuksen vireilletulo/julkisuus	2	0	Ei muutoksia nykyiseen, viranomaiselle toimitetut hakemusasiakirjat ovat pääosin julkisia.
Käsittelijöiden osaamisen laajuus	2	–	Erikoistuminen jonkin alan hakemusten käsittelyyn voi kaventaa tarvetta osaamisen laajuuden ylläpitämisen useilla osa-alueilla.
Käsittelijöiden paikallistuntemus	2	–	Asiantuntijoiden hyödyntäminen koko maan kattavasti voi johtaa joissain tilanteissa tarpeellisen paikallistuntemuksen vähenemiseen.
Tarkastuskäyntien yms. järjestäminen	2	–	Mikäli asiassa on mukana käsittelijöitä muistakin kuin lähimmästä toimipisteestä, voi pitkät etäisyydet nostaa kynnystä paikan päällä käymiseen.
Hakijoiden ja valvojien yhteydenpito lupaviranomaiseen	1, 2	–	Hakija tai valvoja ei tiedä etukäteen, ketkä henkilöt tulevat käsittelemään lupahakemusta, omaa laitospaikkaa kontaktihenkilöä ei ole.
Mahdollinen työmäärän lisääntyminen alkuvaiheessa	2	–	Paperisten hakemusasiakirjojen skannaus voi lisätä työtä.
Järjestelmien päällekkäisyyden ongelmat	2, 3, 4	–	Sähköinen ja paperinen hakemusmenettely ovat käytössä yhtä aikaa siirtymävaiheessa, mikä voi aiheuttaa ongelmia.
Järjestelmän käyttökelpoisuus	1, 2	–	Mikäli järjestelmä ei ole helppokäyttöinen, voi sen käyttökynnys nousta korkeaksi.
Ratkaisupankin sisältö	2, 3	–	Ratkaisupankin sisällöstä ei välttämättä saavuteta yhteistä näkemystä käsittelijöiden kesken.

Uuden tietojärjestelmän toteutus

Tässä loppuraportissa esiteltujen järjestelmien ja järjestelmämuutosten eteenpäin viemiseksi on perustettu LUPA-järjestelmähanke.

Lupamenettelyä tukevalla uudella sähköisellä järjestelmäkokonaisuudella voidaan saavuttaa merkittäviä parannuksia ja tuottavuushyötyjä nykyiseen osin epäyhtenäiseen lupakäsittelykäytäntöön verrattuna, jos tietojärjestelmää rakennettaessa uudistetaan myös menettelyä ja käytäntöjä. Lupajärjestelmän uudistamisen tavoitteina ovat myös mm. ympäristölupapäätösten muodon yhtenäistäminen, hakemusten käsittelyn nopeutuminen, asianosaisten tiedonsaannin paraneminen ja lupaprosessin kokonaisvaltaisen hallinnan tehostuminen. Lupaprosessia muutetaan merkittävästi nykyisestä, jotta tietotekniikasta koituvat hyödyt saadaan irti.

Lupaprosessiin liittyvä järjestelmä toteutetaan kokonaisuutena siten, että pääosa toteutuksesta on olemassa olevien järjestelmien räätälöintiä (liitteet 1 ja 2). Kokonaan uusi osa on ratkaisupankki. Sen toteuttaminen on myös todennäköisesti koko hankkeen työläin osa. Järjestelmä voidaan tehdä joko kevennetysti vaiheistettuna tai vaihtoehtoisesti se toteutetaan kerralla valmiiksi saakka.

Hanke jaetaan seuraaviin viiteen projektiin:

- 1) Ratkaisupankin määrittely ja toteutus
- 2) Asiointi- ja asianhallintaympäristöjen muutokset
- 3) Lupapäätösten julkaisu
- 4) Hankehallinta- ja raportointijärjestelmän muutokset
- 5) Rakenteisten lupahakemus- ja lupa-asiakirjojen käsittelysovelluksen toteuttaminen.

Projektien projektipäälliköt ja jäsenet valitaan erikseen. Koko hankkeelle nimetään ohjausryhmä ja hankkeen projektipäällikkö. Liitteissä 1 ja 2 esitetyn aikataulusuunnitelman mukaisesti hanke toteutetaan vuosien 2008–2010 aikana. Hallinnon omaksi työmääräksi on arvioitu 68 htkk ja ulkoistetuksi työksi 19 htkk. Kokonaiskustannuksiksi on arvioitu 950 000 euroa.

Hankkeen toteutus siirtyy valtionhallinnon IT-projektiksi liitteenä 2 olevan hankesuunnitelman mukaisesti.

Tiivistelmä

Luvan hakemista, käsittelyä ja päätöksen antamista koskevien menettelyjen kehittämisellä ja tätä tukevan uuden sähköisen järjestelmän käyttöönotolla voidaan saavuttaa merkittäviä parannuksia nykyiseen osin epäyhtenäiseen lupakäsittelykäytäntöön verrattuna. Parannusten seurauksena mm. ympäristölupapäätösten muoto yhtenäistyy, hakemusten käsittely nopeutuu, asianosaisten tiedonsaanti paranee ja lupaprosessin kokonaisvaltainen hallinta tehostuu. Järjestelmä mahdollistaa myös toimialakohtaisesti asetettujen ympäristönsuojelun tavoitteiden saattamisen kaikkien toimijoiden tietoon sekä lupaviranomaisen henkilöstöhallinnon kehittämisen.

Keskeisenä tekijänä järjestelmässä on erityisesti luvan hakijalle ja valmistelijalle suunnattu ns. ratkaisupankki-tietokanta, joka sisältää mm. toimialakohtaisia lupamääräyksiä, niiden perusteluja, lainsäädäntöä sekä valitustuomioistuinten päätöksiä. Ratkaisupankin avulla myös lupaviranomaisen johto voi seurata lupien sisältöä ja asettaa niille tavoitteita.

Raportissa on esitelty eräs vaihtoehto uutta lupamenettelyä tukevaksi sähköiseksi järjestelmäksi ja arvioitu, kuinka paljon luvan käsittely nopeutuisi sähköisellä järjestelmällä ja lupamenettelyn muutoksilla. Raporttiin on myös liitetty kuvaukset tietojärjestelmän rakenteesta ja toteutuksesta. Kuvaus on laadittu käytettäväksi arviointitarkasteluissa ja tietojärjestelmän määrittelyssä.

Tietojärjestelmän kehittämistä jatketaan tämän loppuraportin pohjalta LUPA-järjestelmähankkeena, jonka keskeisenä tavoitteena on toteuttaa esitetyt järjestelmät ja järjestelmämuutokset.

Lupamenettelyä tukevaa sähköistä järjestelmää esitetään ensimmäisessä vaiheessa kehitettäväksi ainoastaan valtion ympäristölupaviranomaisen työkaluksi. Lupamenettelyä tukevasta järjestelmästä tulee mahdollisimman nopeasti kehittää sekä valtion että kuntien ympäristölupaviranomaisille yksi yhteinen järjestelmä, jota ylläpidetään ja josta haetaan tietoa valtion ja kuntien omilla operatiivisilla järjestelmillä (esim. asiakas-, rekisteri-, paikkatietojärjestelmät).

Liite I

LIITE I/I

Ympäristölupahallintoa tukeva tietojärjestelmä

Esisuunnitelma hankkeen toteuttamiseksi

1. Tausta ja tavoitteet

Ympäristöministeriö on asettanut hankkeen ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostamiseksi sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Yhtenä projektina on selvitetty sitä, miten voidaan kehittää ympäristölupaprosessien sekä –päästöjen tietosisältöä ja rakennetta. Projekti on kehittänyt ympäristöluvan rakennetta ja sisältöä sekä määritellyt ne vaatimukset, joita tietojärjestelmille ja muille tietoteknisille ratkaisuille sekä niiden käytölle voidaan asettaa. Tavoitteena on ollut saada tietojärjestelmä tukemaan työn organisointia siten, että sen avulla lupanhakija ja valmistelija voivat tarkistaa lupahakemuksen ennen varsinaisen lupahakemuksen jättämistä. Lisäksi hakemuksen sisältöä on voitava vertailla ns. ratkaisupankki -tietokantaan. Järjestelmän avulla olisi myös mahdollista tuottaa julkaistava lupapäätös.

Projekti kuuluu ympäristöministeriön tuottavuusohjelmaan, jossa selvitetään ympäristölupahallinnon kehittämisen vaikutuksia tuottavuuteen. Tuottavuusohjelman tavoitteiden mukaisesti valtion lupahallinnossa oleva henkilöstöresurssi vähenisi noin 30 htv:lla. Tuottavuusohjelmassa ei ole ”jyvitetty” sitä kuinka suuria säästöjä mikin kolmesta tuottavuusohjelman alla olevien projektien toimilla tulisi saavuttaa. Projektissa III (Menettelyt) selvitetään lupamenettelyjen kehittämistä ja uusia lupamenettelyjä tukevan tietojärjestelmän rakentamista ja sen vaikutusta tuottavuuteen.

Projekti perustui osittain TietoEnatorin kanssa toteutettuun projektiin ”ITC Values-pilottiprojekti: Ympäristölupa ja valvontaprosessi, jossa selvitettiin lupamenettelyn ja –valvonnan kehittämisen yhteiskunnallisia hyötyjä vuonna 2003.

Valtion ympäristöhallinnolla on käytössä useita tietojärjestelmiä, joissa jo nyt on niitä toimintoja (palveluja), joita uutta lupamenettelyä tukevassa tietojärjestelmässä tulisi olla. ValtIT:ssä (ja KuntaIT) pyritään kehittää yhteistä sähköistä asiointiympäristöä asiakkaiden ja hallinnon välille. Näiden järjestelmien kehittäminen luo edellytykset kehittää ympäristölupaa ja niiden käsittelyä tukevaa tietojärjestelmää. Ympäristöministeriössä kehitetään omaa työajan ja resurssien seuranta- ja hallintajärjestelmää, jota hyödynnetään myös lupien käsittelyä tukevassa järjestelmässä.

Tämän projektin tavoitteena oli kehittää ympäristöluvan rakennetta ja sisältöä sekä määritellä ne vaatimukset, joita tietojärjestelmille ja muille tietoteknisille ratkaisuille sekä niiden käytölle voidaan asettaa.

Projektin väliraportti valmistui 31.1.2007 (raportti löytyy osoitteesta <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=222113&lan=fi>), jossa hahmoteltiin uusi menettely ympäristölupien hakemiseksi ja käsittelemiseksi. Raportista saatujen lausuntojen pohjalta tarkennettiin lupamenettelyä, määriteltiin tietojärjestelmälle asetettavia vaatimuksia, laadittiin alustava ehdotus tekniseksi ratkaisuksi ja hahmoteltiin järjestelmän toteuttamiselle alustava aikataulu ja kustannusarvio.

Väliraportin jälkeen käynnistyi ympäristölupahallintoa tukevan tietojärjestelmäkokonaisuuden esisuunnittelu. Esisuunnittelun tarkoituksena on hahmotella uudet,

raporttiin perustuvat lupaprosessin ja tietojärjestelmien osat sekä tehdä alustava toteutussuunnitelma aikatauluineen ja kustannusarvioineen. Varsinainen järjestelmän toteutus tapahtuu omana tiedon hallinnan hankkeenaan.

2. Uudet menettelyt (prosessit) ympäristölupahakemuksen ja Ympäristöluvan tuottamisessa

2.1 Lupaprosessin muutostarpeet

Ympäristölupaprosessista tunnistettiin seuraavia kehittämiskohteita:

- 1) täydennystä vaativat lupahakemukset
- 2) valmisteluresurssien ja asiantuntemuksen epätasainen jakautuminen
- 3) iedonhankinnan hitaus ja
- 4) ympäristönsuojelun tavoitteet asetetut yleisellä tasolla.

Ympäristölupahakemukset tulevat viranomaisille puutteellisena ja niihin joudutaan pyytämään joskus useaan otteeseen täydennystä. Täydennysmenettely kestää yleensä ainakin kuukauden ja valmistelija siirtyy tekemään toista lupahakemusta täydentämisen ajaksi, jolloin valmisteluprosessi keskeytyy.

Lupavelvolliset eivät jakaannu tasaisesti ympäri maata. Tietyn tyyppiset laitokset voivat olla keskittyneenä tietyille maantieteelliselle alueelle. Lupakäsittely joidenkin laitosten kohdalla voi olla ainutkertainen tapahtuma, joten erityistä osaamisaluetta ei luvan antajalle välttämättä synny. Resurssien jakautumiseen lupaviranomaisten kesken on vaikuttaneet monet seikat. Lisäksi aluekeskuksissa virkamiehet tekevät lupia ja valvovat myös niitä. Tämän vuoksi toimipaikkakohtaista ”oikeudenmukaisista” resurssijakaumaan on vaikea tunnistaa.

Alueellisten ympäristökeskusten valvontahenkilöt osallistuvat lupaprosessia edeltävään työhön opastamalla ja neuvomalla toiminnan harjoittajaa, arvioimalla voimassa olevan luvan validiteettia ja uuden luvan tarvetta. Valvojat osallistuvat (lupaviranomaisen pyynnöstä) laitoksen kanssa käytäviin neuvotteluihin ja antavat lausunnon lupahakemuksesta. Tiedonkulun parantamiseksi ja valtion ympäristöhallinnon resurssien tehokkaammaksi käyttämiseksi valvontaviranomaiset voisivat uudistettavassa lupaprosessissa osallistua luvan hahmotteluun. Osallistuminen luvan valmisteluun voisi korvata lausunnon antamisen, mutta ei vaikuttasi aluekeskuksen mahdollisuuteen valittaa ympäristöluvasta.

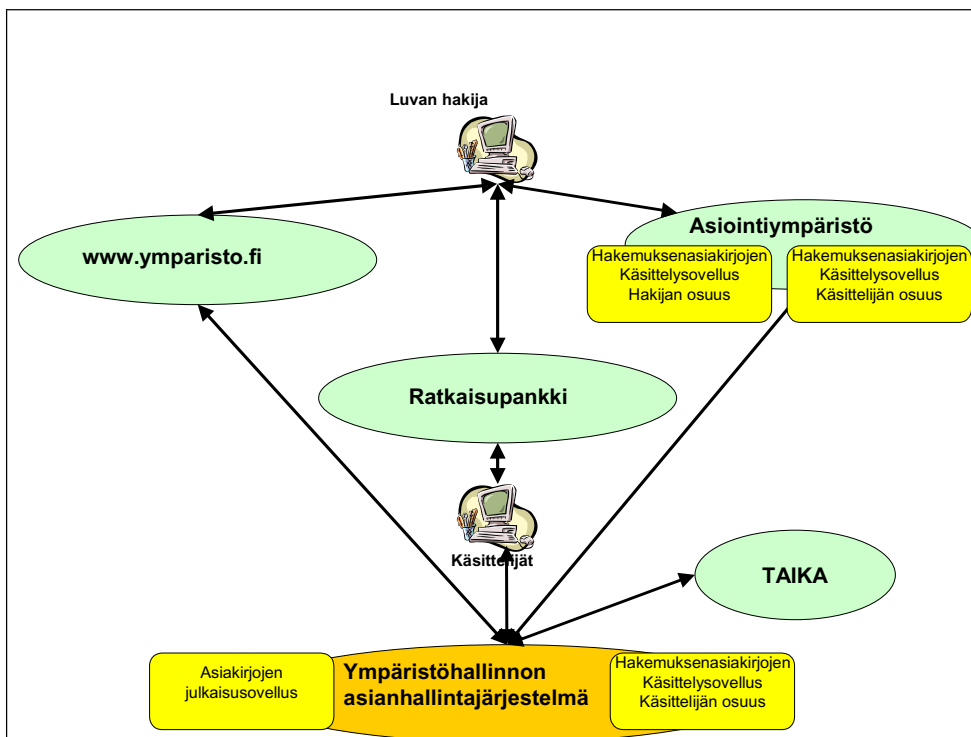
Ympäristöluvan käsittely vaatii laaja-alaista tietämystä. Valmistelijan joutuu hankkimaan tietämystä omasta yksiköstään mutta myös muista yksiköistä sekä muista tietolähteistä. Tietoja tai tiedonhankintakanavia ei ole keskitetysti kerätty mihinkään valtion ympäristöhallinnossa.

Ympäristönsuojelun tavoitteet on asetettu vain yleisellä tasolla. Ympäristöluvassa käsiteltävistä asioista on annettu yleisohje, jossa ei kerrota mitä erityispiirteitä miläkin toimialalla on.

2.2 Esitys uudeksi lupaprosessiksi ja sitä tukevaksi järjestelmäksi

Uusilla lupaprosesseilla ja järjestelmillä pyritään vastaamaan kohdassa 2.1 tunnistettuihin kehittämiskohteisiin.

Kuvassa 1 on esitetty uuden lupajärjestelmän keskeiset osat. Lupajärjestelmää toteutettaessa voidaan käyttää huomattavan paljon jo olemassa olevia järjestelmiä ja sähköisiä palveluita.



Kuva 1. Lupajärjestelmän osat.

Lupahallintoa tukeva järjestelmä sisältää seuraavat osat:

- **www.ymparisto.fi**- verkkopalvelu, jonka kautta luvan hakija löytää asiointiympäristön, siihen liittyvät ohjeet ratkaisupankista ja voimassaolevat luvat
- **Ratkaisupankki**, johon liittyy lupa-arkisto sekä käyttöliittymä tiedon hakemiseksi
- **Ulkoinen asiointiympäristö**, jonka kautta asiakas tekee lupahakemuksen ja toimittaa sen lupaviranomaiselle.
- **Ympäristöhallinnon asiantuntijajärjestelmä (AHJO)**, johon lupahakemus liitteineen kirjataan ja jonka avulla lupakäsittelyprosessia seurataan.
- **Sisäinen asiointiympäristö**, jossa hakemuksesta voidaan hakea sähköisesti kommentit, kirjoittaa luonnos lupapäätökseksi sekä tehdä päätös ympäristöluvasta.
- **Asiakirjojen julkaisusovellus**, jolla valmiit päätökset julkaistaan verkkopalvelussa.
- **TAIKA-järjestelmä**, jota käytetään hyväksi luvituksen resursoinnissa sekä työajan kirjaamisessa

2.3 Asiointiympäristöjen ratkaisupankin tarjoamat palvelut eri käyttäjille

Seuraavassa kerrotaan se mitä ”palveluja” (= engl. services) kukin toimijataho (kuten luvan hakija, hakemuksen tarkastaja, luvan kirjoittaja ja kansalainen) saa tietojärjestelmän eri osilta.

Ulkoisen asiointiympäristö (luvan hakija - viranomainen)

Toimija	Toiminto
Ympäristölupavolvollinen	<ol style="list-style-type: none"> 1. voi kirjautua sisään ja luoda oman lupahakemuksen tuottamis-ympäristön 2. voi kirjoittaa hakemuksen omassa suojatussa tilassa tai ko-pioida hakemuspohjan itselleen täytettäväksi ja myöhemmin palautettavaksi 3. näkee ratkaisupankin ja voi käyttää sitä hyväkseen hakemuksen täytössä 4. voi lähettää asiassa neuvovalle virkamiehelle hakemuksen sisäl-lön riittävyttä koskevia kysymyksiä ja vastaanottaa komment-teja 5. lähettää hakemuksen viranomaiselle ja vastaanottaa ilmoituk-sen sen saapumisesta sekä tiedot luvan käsittelyn vaiheista
Neuvova virkamies	<ol style="list-style-type: none"> 1. voi vastaanottaa neuvontapyyntöjä 2. voi lukea hakemusluonnoksen 3. voi vaihtaa kommentteja hakijan kanssa 4. kommentit kirjautuvat ja valmistelutiimin jäsenet näkevät ne
Toimialavastaava, alueyk-sikön johtaja ja lupaviras-ton johtaja	<ol style="list-style-type: none"> 1. näkevät yhteenvedotiedot eri toimialoilta tulleista mahdollisia lupahakemuksia koskevista kyselyistä

Sisäinen asiointi- ja asiankäsittely-ympäristö (viranomaiset)

Toimija	Toiminto
Toimialavastaava ¹	<ol style="list-style-type: none"> 1. näkee valmistelijoiden työhistorian ja työtilanteen (TAIKA- tai muu järjestelmä) <ol style="list-style-type: none"> a. missä roolissa² lupien valmistelussa b. nykyinen työtilanne c. odottamassa olevat ajoitetut työt d. kussakin roolissa tehty työmäärä lupakohtaisesti³ 2. näkee hakemusten käsittelytilanteen⁴ <ol style="list-style-type: none"> a. toimialoittain ja henkilöittäin 3. näkee ratkaisupankin 4. samat palvelut kuin ympäristölupavolvollisella ratkaisupankin osalta 5. hakemuksen suhde ratkaisupankin "tasoon valmisteltavan ja lopullisen luvan suhde ratkaisupankin "tasoon" 6. tekee esityksen kunkin lupahakemuksen valmistelutiimin osalta
Tiiminvetäjä ⁵	<ol style="list-style-type: none"> 1. näkee toimialavastaavan alakohdan 1 tiedot valmisteltavan luvan osalta sekä alakohtien 2 ja 3 tiedot

¹ Vastaa yhdestä tai useammasta toimialasta kuten sellu- ja paperiteollisuus, energiateollisuus, kunnalliset jätevedenpuhdistamot, turvesuot

² Roolit: kirjoittanut yleisiosion, ilmansuojelun, jätehuollon, vesiensuojelun, huomausten yhteenvedon, ratkaisun ja perustelut, kirjoittanut vastineet vaho:lle tai kho:lle

³ Tulisi olla osa työajan seurantaa ja toteuttaa siten, että virkamiesten tarvitsisi täyttää vain vähä lomak-keita" koska resurssin käytön seuranta tulisi

⁴ Käsittelytilanne: hakijan valmistelussa, hakemus tarkastuksessa, lausunnolla, lausuntojen yhteenvedo tekeillä, vastineella, lupa kirjoituksessa, vastine valmistelussa (vaho:oon tai kho:oon), valitus vaho:ssa tai kho:ssa

⁵ Henkilö, joka on saanut vastuun siitä, että valmistettava ympäristölupa täyttää ympäristölainsäädännön vaatimukset ja että lupa valmistuu joutuisasti.

Valmistelutiimin jäsen	<ol style="list-style-type: none"> 1. voi kirjoittaa lupapäätöstä 2. näkee toimialavastaavan alakohdan I tiedot 3. niiden toimialojen osalta, joissa on jäsenenä näkee edellisen kohdan alakohtien 2 ja 3 tiedot
Alueyksikön johtaja	<ol style="list-style-type: none"> 1. näkee samat asiat kuin toimialavastaava oman alueyksikön työntekijöiden osalta 2. näkee samat asiat kuin toimialavastaavan toimialavastaava kohdissa 2 ja 3
Lupaviraston johtaja	<ol style="list-style-type: none"> 1. yleistilanne lupien osalta (vastaa alaviitettä viisi ilman henkilöitä) ja kuinka kauan keskimäärin mikäkin vaihe on kestänyt sekä x (10?) kpl nopeinta ja hitainta (?) 2. yleistilanne siitä kuinka (hakemukset ja) luvat ovat linjassa ratkaisupankin sisällön kanssa 3. hyväksyä toimialavastaan neljännen alakohdan esitys, jos tiimissä on valmistelijoita kahden tai useamman alueyksikön alueelta

Internetliittymä (avoin kaikille)

Kansalainen näkee ratkaisupankin sisällön ml. karttaliittymän kautta ja näkee vireillä olevat lupahakemukset ja niiden käsittelytilanteen sekä yhdyshenkilön tiedot.

2.4 Uudistetulla lupaprosessilla ja sitä tukevalla tietojärjestelmällä saavutettavat hyödyt

Projektissa saavutettavia säästöjä on arvioitu sillä miten uudistettavat menettelyt vaikuttavat lupien keskimääräiseen käsittelyaikaan. Ympäristölupien keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2005–06 on ollut noin 13 kuukautta. Arvion mukaan uusilla menettelyillä ja sitä tukevalla tietojärjestelmällä keskimääräinen käsittelyaika voisi laskea yhdeksään kuukauteen. Näin valtion ympäristölupahallinto voisi suoriutua lupahakemusten käsittelystä pienemmällä resurssilla. Säästön arvioimista vaikeuttaa se tosiasia, että organisaatio pyrkii ja käyttää kaiken saatavilla olevan resurssin. Jos resurssia on runsaasti käytettävissä voidaan esimerkiksi joitakin lupien yksityiskohtia selvittää tai käsitellä kauemmin. Uudessa järjestelmässä lupaprosessin parempi hallinta mahdollistaa sen, että lupahallinnon johto voi seurata ja tarvittaessa keskittää valmisteluresurssit oikein jotta lupahallinto saavuttaa sille asetetut tavoitteet.

Nyt yksittäisen luvan käsittelyaika on vaihdellut muutamasta kuukaudesta useaan vuoteen. Uusi järjestelmä antaa mahdollisuuden paremmin seurata ja ohjata luvan valmisteluprosessia ja tästä seuraa, että luvan käsittelyaikojen vaihtelut supistuvat oleellisesti.

3. Järjestelmän toteutus ja vaihtoehdot

Järjestelmä toteutetaan kokonaisuutena siten, että pääosa toteutuksesta on olemassa olevien järjestelmien räätälöintiä. Kokonaan uusi osa on ratkaisupankki. Sen toteuttaminen on myös todennäköisesti koko hankkeen työläin osa.

Varsinaisen järjestelmän toteutukselle vaihtoehtoja löytyy pikemminkin toteutusjärjestyksen kuin toteutustavan suhteen. Olennainen kysymys on se, kumpi seuraavista vaihtoehdoista valitaan:

Vaihtoehto a (kevennetty vaiheistus): Keskitytään nopeaan prosessin sähköistämiseen toteuttamalla rakenteinen hakemusasiakirja ensin perinteisenä (esim. word) dokumenttina tai dokumenttijoukkona, joka voidaan lähettää asiointiympäristön kautta käsiteltäväksi. Varsinainen dokumentinluontiympäristö toteutetaan hankkeen loppupuolella.

Vaihtoehto b (kerralla valmista): Toteutetaan koko järjestelmä heti alusta lähtien hakemus- ja päätöisasiakirjan käsittelyn osalta asiointiympäristöön räätälöitynä osajärjestelmänä.

Vaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia on käsitelty alla esitetyssä taulukossa.

	Hyvää	Huonoa
Vaihtoehto a	<ul style="list-style-type: none"> voidaan toteuttaa ensin kevyellä tavalla, jolloin varsinaisen uudistetun prosessin käyttöönotto nopeutuu voidaan ottaa käyttöön nopeasti myös nykyisessä organisaatiossa vaati vähemmän toteutusresursseja alkuvaiheessa kuin vaihtoehto b hankkeen kustannukset ja resurssitarpeet tulevat painottumaan loppupuolelle ja jakautuvat pitemmälle ajalle dokumentinhallinnan tarvitsema palvelualusta- ja integraatoratkaisu (MOSS) valmistuu sopivassa suhteessa kokonaisaikatauluun verrattuna apua saatetaan saada ValtT:n VALDA- ja asointihankkeista mahdollisessa organisaatiomuutoksessa uusi organisaatio pääsee vaikuttamaan lopullisen järjestelmän muutoksiin ja toteutukseen 	<ul style="list-style-type: none"> Todennäköisesti hiukan enemmän kokonaistyötä kuin vaihtoehdossa b asiakirjaformaatti voi olla kynnyskysymys: mikä on sopiva asiakkaille integraatio ratkaisupankin kanssa jää alussa löyhemmäksi kuin alun perin oli suunniteltu
Vaihtoehto b	<ul style="list-style-type: none"> järjestelmä valmistuu suoraan käyttöön ilman välivaiheita kaikki esiselvityksessä esitetyt ominaisuudet ovat olemassa ensimmäisestä versiosta lähtien 	<ul style="list-style-type: none"> dokumentinhallinnan tarvitsema palvelualusta- ja integraatoratkaisu (MOSS) ei valmistu silloin kun sitä tarvittaisiin hankkeen kannalta muutkin varhaisessa vaiheessa olevat alustahankkeet (internet- julkaisu, asiointialustan muutokset) hankkeesta muodostuu liian massiivinen ja resurssit eivät liitä lyhyen ajan toteutukseen mahdollisessa organisaatiomuutoksessa uusi organisaatio ei pääse vaikuttamaan lopullisen järjestelmän muutoksiin ja toteutukseen, muutokset jäykempiä koska resursseja jo käytetty paljon järjestelmä tulee kokonaisuutena myöhemmin käyttöön kuin vaihtoehto a

Hanke jaetaan alla olevan taulukon mukaisiin projekteihin.

Projekti	Kuvaus
1. Ratkaisupankin määrittely ja toteutus	Suunnitellaan ratkaisupankin sisältö, tekninen ratkaisu ja toteutetaan ratkaisupankki sekä sen liitännät ymparisto.fi- palveluun. Määritetään ratkaisupankin ylläpitoperiaatteet ja otetaan ratkaisupankki käyttöön. Voidaan ottaa saman tien käyttöön myös kuntia varten.
2. Asiointi- ja asianhallintaympäristöjen muutokset	Suunnitellaan ja toteutetaan yleiseen hallinnonalan asiointiympäristöön muutokset, joilla luvan hakija voi tehdä lupahakemusasiakirjat sähköisesti sekä toimittaa ne lupaviranomaiselle. Asiointiympäristöön toteutetaan liittymä myös asiakirjojen tarkistamista ja esikäsittelyä varten. Muutetaan asianhallintajärjestelmää siten, että sähköiset lupahakemukset voidaan ottaa vastaan ja lupaprosessi voidaan hoitaa AHJO- asianhallintajärjestelmällä. Sisältää valmiuden ottaa käyttöön myös kunnissa. Perustuu aluksia dokumenttien käsittelyyn.
3. Lupapäätösten julkaisu	Suunnitellaan lupapäätösten ja asiakirjojen sähköinen julkaisuprosessi. Asianhallintajärjestelmään tehdään tarvittavat lisäykset ja muutokset asiakirjojen lähes automaattiseen julkaisemiseen ymparisto.fi- palvelun kautta.
4. TAIKA- järjestelmän muutokset	Ympäristöhallinnon hankehallinta- ja raportointijärjestelmään tehdään muutokset ja lisäosat lupakäsittelyn resurssien ja aikataulujen seurantaa sekä suunnittelua varten.
5. Rakenteisten lupahakemus- ja lupa-asiakirjojen käsittelysovelluksen toteuttaminen	Suunnitellaan ja toteutetaan lupahakemuksen ja lupapäätöksen käsittely rakenteisena asiakirjana siten, että sähköistetyssä prosessissa voidaan lupahakemuksen ja –päätöksen kirjoittamisen aikana kytkeä esim. ratkaisupankin tekstejä ja apuvälineitä kirjoitusprosessiin. Muutetaan lupa-asiakirjojen perusmuoto rakenteiseksi XML- dokumentiksi. Vaatii erillisen järjestelmän toteuttamista lupakäsittelydokumenteja varten.

4. Hankkeen aikataulu, työmäärät ja kustannukset

Hankkeen aikataulutus, osaprojektit ja työmäärät alustavine kustannusarvioineen ovat alla olevassa taulukossa. Aikataulut ja kustannukset on laskettu vaihtoehdon a mukaan.

PROJEKTI	Oma työ	Ulkoistettu työ	Muut kustannukset	Yhteensä htkk euroa	Aikataulu
	htkk euroa	htkk euroa	euroa		
1. Ratkaisupankin määrittely ja toteutus	10 55 000	1,5 30 000	25 000	11,5 120 000	01/2008- 03/2009
2. Asiointi- ja asianhallintaympäristöjen muutokset	16 90 000	4,0 80 000	50 000	20,0 220 000	03/2008- 12/2009
3. Lupapäätösten julkaisu	8 40 000	1,5 30 000	40 000	9,5 110 000	09/2008- 12/2009
4. TAIKA- järjestelmän muutokset	2 15 000	2 40 000	15 000	4 70 000	03/2009- 02/2010
5. Rakenteisten lupahakemus- ja lupa-asiakirjojen käsittelysovelluksen toteuttaminen	32 180 000	10 200 000	50 000	42 430 000	08/2009- 10/2010
Yhteensä htkk euroa	68 380 000	19 380 000	190 000	87 950 000	

5. Hankkeen riskit

Kuvaus	Vaikutus (1-5)	Todennäköisyys (1-5)	Toimenpiteet
Suunnitelma on ristiriidassa tai riittämättömästi koordinoitu toisten hankkeiden kanssa	5	3	Jatkuva koordinointi ja yhteydenpito muiden hankkeiden kanssa (hankepäälliköt, TIHY-ryhmä)
Resurssien tarve tai kustannukset ovat arvioitua suurempia	4	3	Säännöllinen resurssi- ja kustannusseuranta, varautuminen ylityksiin
Suunnitellut aikataulut ovat epärealistisen tiukkoja	4	4	Riittävä hanke- ja projektiseuranta, aikataulujen jatkuva arviointi ja päivittäminen
Sähköisen asioinnin ja dokumentinhallinnan uusia rakennemuutoksia ei saada valmiiksi riittävän ajoissa hankkeen käyttöön	5	3-5	Vaihtoehtoja a todennäköisyys on pienempi. Valitaan vaihtoehto a.
Virastot eivät voi luottaa ratkaisujen tulon omilla suunnitelmissaan	3	3	Viestintä ja virastojen tietoisuus pidetään ajan tasalla.

6. Hankkeen toteutuksen organisointi

Hankkeelle nimetään ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimii ympäristöministeriön Ympäristönsuojeluosaston edustaja eli hankkeen omistaja.

Hankkeessa käynnistetään projekteja, joille kullekin nimetään erikseen projektipäällikkö, sihteeri ja projektiryhmän jäsenet. Koko hankkeesta vastaa ns. hankkeen projektipäällikkö (hankepäällikkö).

Ohjausryhmä hyväksyy hankesuunnitelman, asettaa projektit ja päättää projektien projektisuunnitelmien ja niihin tehtävien muutoksien hyväksymisestä sekä hyväksyy projektien lopputulokset. Projektipäälliköt voivat viedä haluamansa asiat käsiteltäviksi ja päätettäväksi ohjausryhmään.

Projektiryhmä laatii ehdotuksen projektisuunnitelmaksi ja projektin päättyessä esittää projektin lopputulokset hyväksyttäväksi.

Hankkeen ohjausryhmä ja hankkeen projektipäällikkö vastaavat seuraavista hankkeeseen liittyvistä asioista ja tehtävistä:

- yhteydenpito ja työnjaosta sopiminen varsinaisen lupahankkeen kanssa
- yhteydenpito ja työnjaosta sopiminen muiden ympäristöhallinnon tiedon hallinnan hankkeiden kanssa
- hankkeeseen liittyvä tiedottaminen

Ohjausryhmä kokoontuu säännöllisesti hankkeen aikana. Ohjausryhmän kutsuu kokoon puheenjohtaja. Ohjausryhmän kokoukset valmistelee ohjausryhmän sihteerinä toimiva projektipäällikkö kokoamalla esityslistan taustamateriaaleineen sekä päätösehdotuksineen. Hankkeen muut projektipäälliköt osallistuvat ohjausryhmän kokouksiin tarpeen mukaan ja sopivat osallistumisestaan ohjausryhmän sihteerin kanssa.

Ohjausryhmän ja projektiryhmien pöytäkirjat, kokousmateriaalit ja muut dokumentit julkaistaan intranetissä hankkeelle varatussa osiossa.

Lisäksi jokaisen projektin tiedottamisen periaatteet, kohderyhmät ja viestintätavat määritellään projektisuunnitelmassa ja kootaan erilliseksi koko hankkeen viestintäsuunnitelmaksi, joka tuodaan hyväksyttäväksi ohjausryhmälle.

*Luonnos***Lupatietojärjestelmä-hanke (LUPA) hankesuunnitelma****1. Hankkeen tausta**

Ympäristöministeriön strategian valmistelun yhteydessä ympäristölupajärjestelmä ja -hallinto nousivat tärkeiksi kehittämiskohteiksi tuottavuuden, hallinnon palvelukyvyn ja vaikuttavuuden näkökulmista. Tämän perusteella professori Ari Ekroos selvitti ympäristöministeriön nimeämänä selvitysmiehenä valtion ympäristölupahallinnon kehittämistä. Selvitysmiehen raportti valmistui maaliskuussa 2005. Raportin mukaan nykyistä ympäristölupajärjestelmää ja -hallintoa voidaan parhaiten tehostaa keskittämällä valtionhallinnossa lupien käsittely yhteen viranomaiseen, kehittämällä normiohjausta ja edistämällä kunnallisten lupaviranomaisten yhteistyötä. Myös Eduskunnan tilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota lupahallinnon tehokkuuden kehittämiseen ja lupamääräysten yhtenäisyyteen.

Selvitysmiehen mukaan valtion ympäristölupahallinto toimisi asiantuntemuksen ylläpidon ja resurssien käytön kannalta tehokkaimmin keskitettynä yhteen valtakunnalliseen viranomaiseen, jolla olisi tehtävien hoidon kannalta riittävä määrä alueellisia toimipaikkoja. Yhden lupaviraston mallissa lupa-asia olisi mahdollista panna vireille missä tahansa toimipaikassa. Asia käsiteltäisiin siinä toimipaikassa, jossa olisi kyseisen asian kannalta riittävät resurssit ja asiantuntemus.

Lupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamisessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota yhteistyökulttuurin kehittämiseen, tietojen ja asiantuntemuksen vaihtoon alueellisten toimipaikkojen välillä, sähköisen tietojärjestelmän kehittämiseen sekä lupa-asiakaiden neuvonnan ja ohjauksen kehittämiseen. Valtion lupahallinnon uudistamisen yhteydessä tulisi selvittää vaikutukset kunnalliseen lupahallintoon.

Ympäristöministeriö asetti 29.11.2005 ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostamista sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistamista tarkoittavan hankkeen. Hankkeen tuloksena tulee olla ympäristölupahallinnon ja ympäristölupien käsittelyn tehostuminen ja yksinkertaistuminen. Tavoitteena on myös asiakaspalvelun parantaminen käsittelyaikoja lyhentämällä, lupamääräyksiä selkeyttämällä, lupien käsittelyä yhtenäistämällä sekä julkaisemalla luvat sähköisesti. Samalla huolehditaan ympäristönsuojelun korkeasta tasosta.

Hanke on myös ympäristöministeriön hallinnonalan tuottavuushanke, jolle on määritetty selkeät tuottavuustavoitteet.

Lupahankkeen projekti III 'Ympäristölupaprosessin sekä -päätösten tietosisällön ja rakenteen kehittäminen' toimi esivalmisteluna varsinaiselle Lupatietojärjestelmä-hankkeelle.

Projekti kehitti ympäristöluvan rakennetta ja sisältöä sekä määritteli ne vaatimukset, joita tietojärjestelmille ja muille tietoteknillisille ratkaisuille sekä niiden käytölle voidaan asettaa. Projekti perustuu TietoEnatorin (2003) kanssa toteutettuun projektiin "TTC Values-pilottiprojekti: Ympäristölupa- ja valvontaprosessi". Projektissa selvitettiin lupamenettelyn ja -valvonnan kehittämisen organisaatio- ja yhteiskunnallisia hyötyjä.

Varsinaisen tietojärjestelmäkokonaisuuden keskeinen sisältö tulisi olla sellainen, että se loisi yhteisen työalustan luvanhakijalle ja valmistelijalle lupahakemuksen tarkistamiseksi ennen varsinaisen lupahakemuksen jättämistä sekä hakemuksen sisällön vertailemiseksi ratkaisupankki -tietokantaan sekä tukisi työn organisointia. Lisäksi järjestelmä mahdollistaisi Internetissä julkaistavan lupapäätöksen tuottamisen.

2. LUPA-hankkeen tehtävät ja tavoitteet

LUPA- järjestelmähankkeen keskeisenä tavoitteena on toteuttaa ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostamista sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistamista tarkoittavan hankkeen projektin III väliraportissaan esittämät järjestelmät ja järjestelmämuutokset. Lupamenettelyä tukevalla uudella sähköisellä järjestelmäkokonaisuudella voidaan saavuttaa merkittäviä parannuksia ja tuottavuushyötyjä nykyiseen osin epäyhtenäiseen lupakäsittelykäytäntöön verrattuna, jos tietojärjestelmää rakennettaessa uudistetaan myös menettelyä ja käytäntöjä. Lupajärjestelmän uudistamisen tavoitteina ovat myös mm. ympäristölupapäätösten muodon yhtenäistäminen, hakemusten käsittelyn nopeutuminen, asianosaisten tiedonsaannin paraneminen ja lupaprosessin kokonaisvaltaisen hallinnan tehostuminen. Lupaprosessia muutetaan merkittävästi nykyisestä, jotta tietotekniikasta koituvat hyödyt saadaan irti.

Uusi lupaprosessi käyttää seuraavia tietoteknisiä kokonaisuuksia lupahakemusten ja -päätösten käsittelyssä.

- Ratkaisupankki, johon liittyy lupa-arkisto, käyttöliittymä tiedon hakemiseksi ja menettelyt ratkaisupankin ajan tasalla pitämiseksi,
- Ulkoinen asiointiympäristö, jonka kautta voidaan saada ratkaisupankista tietoa toimialoittain lupahakemukselle asetettavista vaatimuksista ja toimialoitain ympäristönsuojeluvaatimuksista sekä menettelyt kirjoittaa lupahakemus, hakea siihen viranomaisen kommentteja ja menettely toimittaa lupahakemus ja saada sen toimittamisesta todiste,
- Menettelyt valita lupahakemusta kommentoiva virkamies ja lupaa valmisteleva tiimi (menettely perustuu valtion ympäristöhallinnon TAIKA- järjestelmään)
- Asianhallintajärjestelmä, jossa hakemuksesta voidaan kirjoittaa luonnos lupapäätökseksi sekä tehdä päätös ympäristöluvasta.
- ymparisto.fi -verkkopalvelu, jonka kautta asiakas löytää asiointiympäristön, ratkaisupankin ja valmiit lupapäätökset

Järjestelmäkokonaisuuden ja prosessin sisällöstä on tarkempi esitys projektin lopuraportissa.

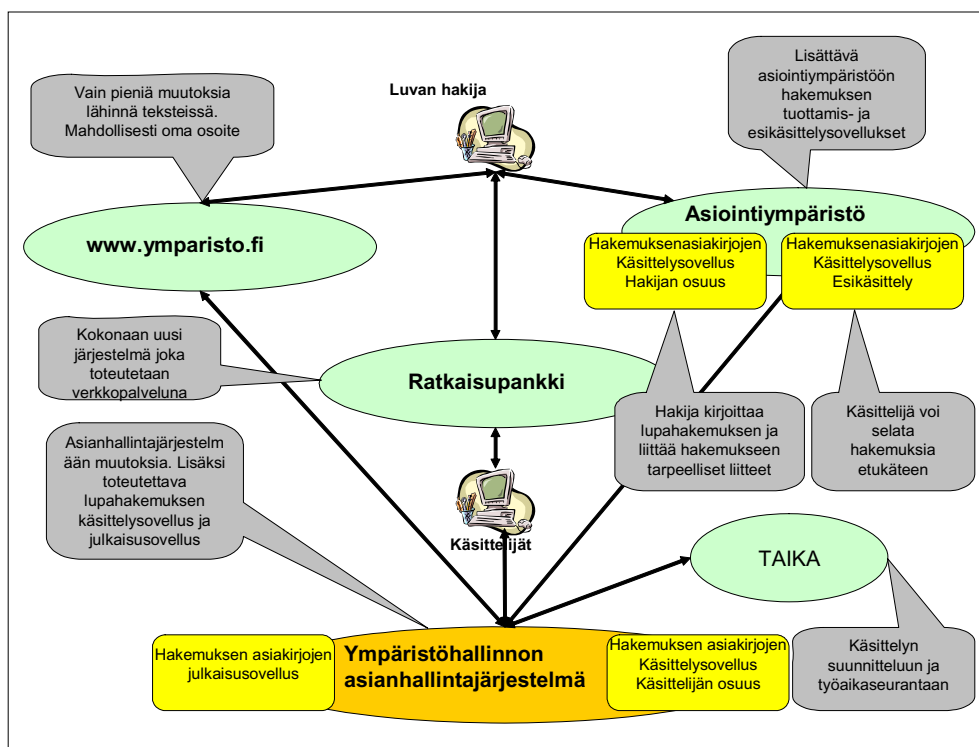
Hankkeessa toteutetaan uuden tyyppisen lupaprosessin vaatimat muutokset

- hallinnonalan yhteiseen asiointiympäristöön lupahakemuksen tekemistä, esikäsittelyä ja viranomaiselle lähettämistä varten
- hallinnonalan yhteiseen asiointiympäristöön muutokset lupapäätöksen tiedoksisaattamista varten
- asianhallintajärjestelmään lupahakemusten vastaanottamiseen, käsittelyyn ja päätöksen tekemiseen
- www.ymparisto.fi -verkkopalveluun päätösten ja asiakirjojen automaattista julkaisemista varten
- rakenteisten asiakirjojen käyttöä ja käsittelyä koskeviin teknisiin ratkaisuihin
- hallinnonalan hankehallinnan järjestelmämuutokset koskien lupakäsittelyn resursointia ja seuranta

Kokonaan uutena teknisenä ratkaisuna toteutetaan ratkaisupankki, joka on esitelty tarkemmin loppuraportissa.

Tietojärjestelmähankkeen lopputuloksena syntyvät

- ympäristölupien hakemismenettelyä tukeva asiointiympäristö
- uudistettu lupahakemusten ja lupapäätösten käsittelyä sekä julkaisemista tukeva asianhallintaympäristön laajennus
- lupapäätösten selausta ja hakua tukeva laajennus www.ymparisto.fi -palveluun
- lupakäsittelyn resursointia ja seurantaan tukevat muutokset hallinnonalan asianhallinta- ja hankehallintajärjestelmiin
- rakenteisten asiakirjojen tuottamiseen ja käsittelyyn tarvittavat muutokset asianhallinnan ja dokumenttien käsittelyn osalta



Kuva 1. Lupatietojärjestelmän osat ja muutokset.

3. Hankeorganisaatio ja päätöksenteko

Hankkeelle nimetään ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimii ympäristöministeriön Ympäristönsuojeluosaston edustaja eli hankkeen omistaja.

Hankkeessa käynnistetään projekteja, joille kullekin nimetään erikseen projektipäällikkö, sihteeri ja projektiryhmän jäsenet. Koko hankkeesta vastaa ns. hankkeen projektipäällikkö (hankepäällikkö).

Ohjausryhmä hyväksyy hankesuunnitelman, asettaa projektit ja päättää projektien projektisuunnitelmien ja niihin tehtävien muutoksien hyväksymisestä sekä hyväksyy projektien lopputulokset. Projektipäälliköt voivat viedä haluamansa asiat käsiteltäväksi ja päätettäväksi ohjausryhmään.

Projektiryhmä laatii ehdotuksen projektisuunnitelmaksi ja projektin päättyessä esittää projektin lopputulokset hyväksyttäväksi.

Hankkeen ohjausryhmä ja hankkeen projektipäällikkö vastaavat seuraavista hankkeeseen liittyvistä asioista ja tehtävistä:

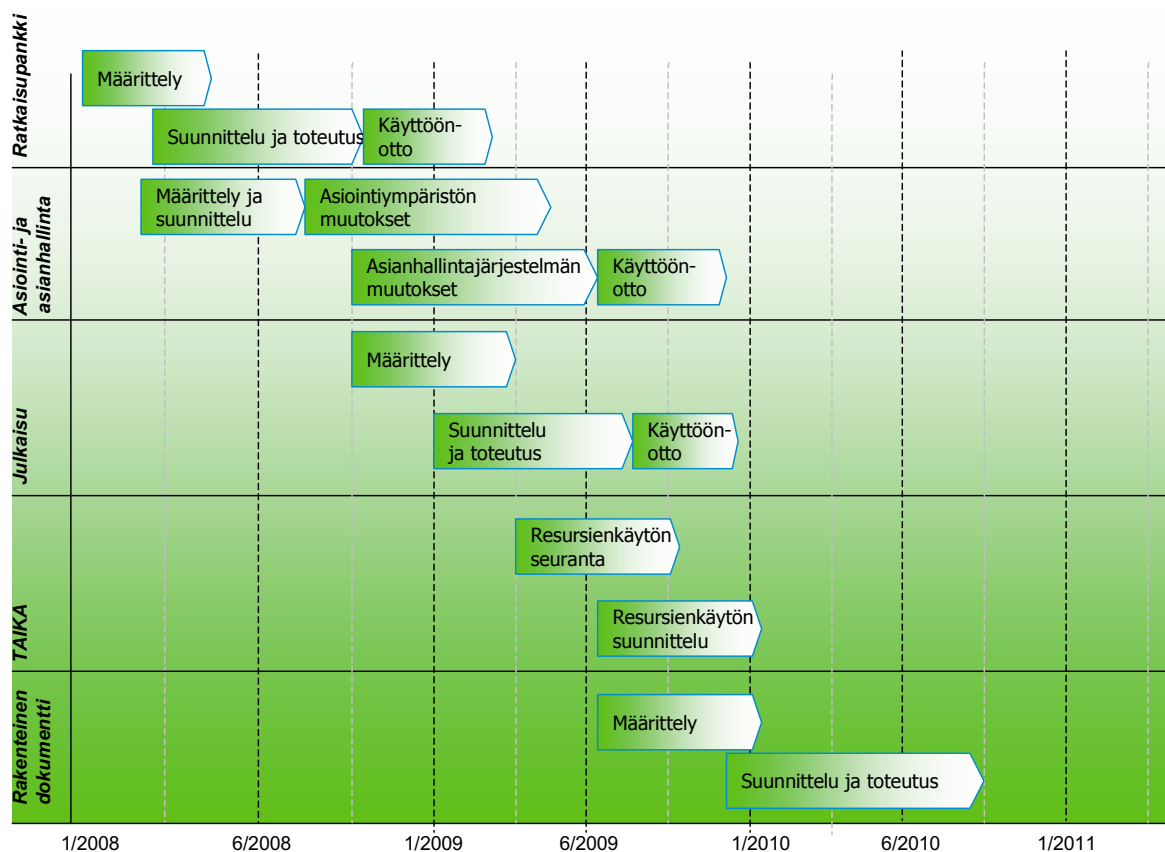
- yhteydenpito ja työnjaosta sopiminen varsinaisen lupahankkeen kanssa
- yhteydenpito ja työnjaosta sopiminen muiden ympäristöhallinnon tiedon hallinnan hankkeiden kanssa
- hankkeeseen liittyvä tiedottaminen

<Ohjausryhmän kokoonpano päivitetään myöhemmin>

4. Projektit ja niiden vaiheistus

Hankkeen projekteja ovat seuraavat:

Projekti	Kuvaus
1. Ratkaisupankin määrittely ja toteutus	Suunnitellaan ratkaisupankin sisältö, tekninen ratkaisu ja toteutetaan ratkaisupankki sekä sen liitännät ympäristö.fi-palveluun. Määritetään ratkaisupankin ylläpitoperiaatteet ja otetaan ratkaisupankki käyttöön. Voidaan ottaa saman tien käyttöön myös kuntia varten.
2. Asiointi- ja asianhallintaympäristöjen muutokset	Suunnitellaan ja toteutetaan yleiseen hallinnonalan asiointiympäristöön muutokset, joilla luvan hakija voi tehdä lupahakemusasiakirjat sähköisesti sekä toimittaa ne lupaviranomaiselle. Asiointiympäristöön toteutetaan liittymä myös asiakirjojen tarkistamista ja esikäsittelyä varten. Muutetaan asianhallintajärjestelmää siten, että sähköiset lupahakemukset voidaan ottaa vastaan ja lupaprosessi voidaan hoitaa AHJO-asianhallintajärjestelmällä. Sisältää valmiuden ottaa käyttöön myös kunnissa.
3. Lupapäätösten julkaisu	Suunnitellaan lupapäätösten ja asiakirjojen sähköinen julkaisuprosessi. Asianhallintajärjestelmään tehdään tarvittavat lisäykset ja muutokset asiakirjojen lähes automaattiseen julkaisemiseen ympäristö.fi-palvelun kautta.
4. TAIKA-järjestelmän muutokset	Ympäristöhallinnon hankehallinta- ja raportointijärjestelmään tehdään muutokset ja lisäosat lupakäsittelyn resurssien ja aikataulujen seurantaa sekä suunnittelua varten.
5. Rakenteisten lupahakemus- ja lupa-asiakirjojen käsittelysovelluksen toteuttaminen	Suunnitellaan ja toteutetaan lupahakemuksen ja lupapäätöksen käsittely rakenteisena asiakirjana siten, että sähköistetyssä prosessissa voidaan lupahakemuksen ja -päätöksen kirjoittamisen aikana kytkeä esim. ratkaisupankin tekstejä ja apuvälineitä kirjoitusprosessiin. Muutetaan lupa-asiakirjojen perusmuoto rakenteiseksi XML-dokumentiksi. Vaatii erillisen järjestelmän toteuttamista lupakäsittelydokumentteja varten.



Kuva 2. LUPA-hankkeen projektit ja aikataulu.

5. Hankkeen työmenetelmät ja tiedottaminen

Ohjausryhmä kokoontuu säännöllisesti hankkeen aikana. Ohjausryhmän kutsuu kokoon puheenjohtaja. Ohjausryhmän kokoukset valmistelee ohjausryhmän sihteerinä toimiva projektipäällikkö kokoamalla esityslistan taustamateriaaleineen sekä päätösehdotuksineen. Hankkeen muut projektipäälliköt osallistuvat ohjausryhmän kokouksiin tarpeen mukaan ja sopivat osallistumisestaan ohjausryhmän sihteerin kanssa.

Ohjausryhmän ja projektiryhmien pöytäkirjat, kokousmateriaalit ja muut dokumentit julkaistaan intranetissä hankkeelle varatussa osiossa.

Lisäksi jokaisen projektin tiedottamisen periaatteet, kohderyhmät ja viestintätavat määritellään projektisuunnitelmassa ja kootaan erilliseksi koko hankkeen viestintäsuunnitelmaksi, joka tuodaan hyväksyttäväksi ohjausryhmälle.

6. Tarvittavat resurssit ja kustannukset

Ympäristöhallinnon resurssit

Alustava arvio ympäristöhallinnon oman työn osuudesta hankkeen eri projekteille on esitetty seuraavassa taulukossa:

PROJEKTI	Oma työ	Ulkoistet- tu työ	Muut kus- tannukset	Yhteensä htkk euroa	Aikataulu
	htkk euroa	htkk euroa	euroa		
1. Ratkaisupankin määrittely ja toteutus	10 55 000	1,5 30 000	25 000	11,5 120 000	01/2008- 03/2009
2. Asiointi- ja asianhallintaympäristöjen muutokset	16 90 000	4,0 80 000	50 000	20,0 220 000	03/2008- 12/2009
3. Lupapäätösten julkaisu	8 40 000	1,5 30 000	40 000	9,5 110 000	09/2008- 12/2009
4. TAIKA- järjestelmän muutokset	2 15 000	2 40 000	15 000	4 70 000	03/2009- 02/2010
5. Rakenteisten lupahakemus- ja lupa-asiakirjojen käsittelysovelluksen toteuttaminen	32 180 000	10 200 000	50 000	42 430 000	08/2009- 10/2010
Yhteensä	68 380 000	19 380 000	190 000	87 950 000	

*) Vuonna 2007 käytetty esiselvitykseen ja teknisten ratkaisuiden selvittämiseen n. 40 000 euroa

Liite 3

LIITE 3/I

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

Ympäristölupahanke

Projekti III

17.4.2007

Mikko Attila

Yhteenveto tietojärjestelmäprojektin väliraportista annetuista lausunnoista

Yhteenvedon tässä versiossa ovat olleet käytettävissä X:llä merkittyjen lausunnot. Ne tahot, jotka eivät lausuneet erityisesti projektin III ehdotuksista, on merkitty (X):llä.

LAUSUNNONANTAJA (lyhenne)	
Uudenmaan ympäristökeskus (UUS)	X
Lounais-Suomen ympäristökeskus (LOS)	X
Hämeen ympäristökeskus (HAM)	X
Pirkanmaan ympäristökeskus (PIR)	X
Kaakkois-Suomen ympäristökeskus (KAS)	X
Etelä-Savon ympäristökeskus (ESA)	X
Pohjois-Savon ympäristökeskus (PSA)	X
Pohjois-Karjalan ympäristökeskus (PKA)	
Länsi-Suomen ympäristökeskus (LSU)	X
Keski-Suomen ympäristökeskus (KSU)	X
Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus (PPO)	X
Kainuun ympäristökeskus (KAI)	X
Lapin ympäristökeskus (LAP)	X
Länsi-Suomen ympäristölupavirasto (LSY)	X
Itä-Suomen ympäristölupavirasto (ISY)	X
Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto (PSY)	X
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry (JHL)	(X)
JUKO ry/alueelliset ympäristökeskukset (JUKO/AYK)	(X)
JUKO ry/ympäristölupavirastot (JUKO/YLV)	X
Valtionhallinnon erityisalojen ja tuomioistuinten diplomi-insinöörit ry (VETDI)	X
Ympäristöhallinnon henkilökuntayhdistys ry (YHY)	X
Ympäristöhallinnon Tekniset VETY ry (VETY)	X
Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)	X
Kauppa- ja teollisuusministeriö (KTM)	(X)
Sosiaali- ja terveysministeriö (STM)	
Oikeusministeriö (OM)	X
Ympäristöministeriö/Alueiden käytön osasto (YM/ALO)	(X)
Korkein hallinto-oikeus (KHO)	X
Vaasan hallinto-oikeus (VaHaO)	X
Suomen Kuntaliitto (Kuntaliitto)	X
Elinkeinoelämän keskusliitto EK (EK)	X
Energiateollisuus ry. (Energiateollisuus)	X
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry. (MTK)	

Metsäteollisuus ry. (Metsäteollisuus)	X
Suomen luonnonsuojeluliitto ry. (Luonnonsuojeluliitto)	X
Natur och Miljö rf (Natur och Miljö)	X
Helsingin kaupungin ympäristökeskus (Helsinki)	X
Elinkeinoelämän keskusliitto (EK)	X
Suomen Kalankasvattajaliitto ry (Kalankasvattajaliitto)	X
Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto, lausui vain projektista I	
Ympäristöasiantuntijoiden keskusliitto ry (YKL)	(X)
Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry (YSV)	X
Jari Leinonen, Joensuun kaupunki (Joensuu)	X
Kuopion kaupunki (Kuopio)	X
Lapuan kaupunki (Lapua)	X
Laukaan kunta (Laukaa)	X
Oriveden kaupunki (Orivesi)	X
Padasjoen kunta (Padasjoki)	X
Porin kaupunki (Pori)	X
Pudasjärven kaupunki (Pudasjärvi)	(X)
Ylivieskan kaupunki (Ylivieska)	X

1. Yleistä

Projektin tavoitteet nopeuttaa ympäristölupapäätösten saantia, parantaa ympäristölupapäätösten vertailukelpoisuutta ja parantaa kansalaisten tiedonsaantia ympäristöluvista ja niiden valvonnasta ovat hyviä. Projektin sisällön toteutus on vielä hyvin alkuvaiheessa ja suurelta osin idea-asteella. Kuvaus tietojärjestelmän toiminnasta ainakin karkealla tasolla olisi pitänyt sisältyä jo tähän väliraporttiin. (UUS)

Uudenmaan ympäristökeskus katsoo, että projektissa III tehtävä työ on mahdollista toteuttaa vaiheittain eikä se ole kiinteästi sidoksissa muihin lupahallinnon uudistamistoimenpiteisiin. Työtä pitäisi jatkaa niin, että se palvelisi myös mahdollisimman paljon kunnan ympäristönsuojeluviranomaisia. (UUS)

Projektin tarkoituksena on ollut kehittää sähköinen järjestelmä, jolla nykyistä lupakäsittelyä voitaisiin merkittävästi nopeuttaa, parantaa lupapäätösten vertailukelpoisuutta ja kansalaisten tiedonsaantia päätöksistä. Näitä tavoitteita on sinänsä pidettävä erittäin hyvinä ja sähköinen järjestelmä antaa uusia mahdollisuuksia niiden toteutumiseen. (LOS)

Alueellisissa ympäristökeskuksissa resurssien käyttö on tehokkainta mahdollista, kun samoja henkilöresursseja kohdennetaan joustavasti ja tarpeiden mukaisesti lupaja valvonta-asioihin. On epätodennäköistä, että suunniteltu ympäristölupien käsittelyn siirto ympäristölupavirastoon tehostaisi työtä, kuten aikaisemmissa selvityksissä on oletettu. Organisaatiomuutoksien sijaan paljon tehokkaampi keino lupapäätösten yhdenmukaistamiseen on projekti III:n esittämä ratkaisupankki täydennettynä toimialoittaisilla selvityksillä. (KAS)

Ympäristökeskus pitää tietojärjestelmän ja siihen liittyvän lupahakemuksen, lupapäätöksen kuin myös ratkaisupankin kehittämistä periaatteessa kannatettava. (PSA)

Keski-Suomen ympäristökeskuksen mielestä projektissa III tehtävää työtä ei tulisi sitoa kiinteästi lupauudistukseen, vaan sitä tulisi viedä eteenpäin ja toteuttaa vaiheittain. Järjestelmä tulisi laatia ensin kokeiluluonteisesti tietyille toimialoille ja laajentaa myöhemmin asteittain palvelemaan koko lupajärjestelmää. Erityisen tärkeää olisi, että projekti III työ palvelisi myös kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia. (KSU)

Ympäristöhallinnossa tehty ympäristölupien käsittelyä ja valvontaa koskeva laatu- ja järjestelmätyö tulisi yhdistää projektin III tehtäväkokonaisuuteen. (KSU)

Menettelyjen ja käytäntöjen osalta on todettava, että niiden uudistaminen on välttämätöntä rinnan tietojärjestelmän rakentamisen kanssa, jotta valtion ympäristölupahallinnolle asetut tuottavuussäästöavoitteet voidaan saavuttaa. On kuitenkin todettava, että raportissa ei ole ainakaan toistaiseksi esitetty mitään periaatteellisesti uutta nykykäytäntöön verrattuna. (LSY)

Hallinto-oikeus kannattaa lupamenettelyn tehostamista internetperustaista sähköistä asiointia kehittämällä ja luomalla ympäristöviranomaisten käyttöön täydellinen sähköinen ympäristölupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyjärjestelmä. Sähköinen asiointi pitäisi suunnitella niin, että se palvelisi lupaviranomaisen lisäksi muutoksenhakuviranomaista. Tämä ja ATK-järjestelmien yhteensopivuus tulisi ottaa huomioon jatkovalmistelussa. Suunnitelmat muodostaa koko maan kattavia, tietyn toimialan asiantuntijoista koostuvia valmisteluryhmiä, jotka vastaavat ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpien laitosten sekä sellaisten toimintojen lupien käsittelystä, on kannatettavaa. (VaHaO)

Myös muut menettelytapojen uudistamista tarkoittavat suunnitelmat, kuten hakemuslomakkeiden kehittäminen, mallilupaehdot ja ratkaisupankki-tietokanta, ovat varteenotettavia vaihtoehtoja uudistamisessa. (VaHaO)

Projektissa on tarkasteltu sähköisten asiointijärjestelmien ja menettelyiden mahdollisuuksia lupamenettelyn kehittämisessä ja tehostamisessa. Tämä lienee välttämätöntä jo senkin takia, että valtion ympäristölupahallinnon uudelleen järjestäminen sekä viranomaisten resurssien tehokas käyttö edellyttää sähköisten tiedonsiirron tarjoamien mahdollisuuksien tehokasta hyödyntämistä. (OM)

Perusteltuna voidaan pitää myöskin lupamenettelyssä käytettyjen lomakkeiden ja asian käsittelyssä noudatettujen menettelymuotojen kehittämistä siten, että tarpeettomat lupamenettelyn kestoja pitkittävät vaiheet (kuten hakemuksen täydentäminen ja siitä johtuva täydentävän kuulemisen tarve) voidaan mahdollisuuksien mukaan eliminoida. (OM)

Natur och Miljö stöder förslagen gällande förnyade format och procedurer för miljötillståndsansökan. (Natur och Miljö)

Väliraportissa esitetyt konkreettiset toimet ympäristölupaprosessin kehittämiseksi vaikuttavat onnistuneilta. Niiden avulla hakemusten laatimista, lupakäsittelyä, ratkaisutoimintaa sekä ratkaisujen yhdenmukaisuutta voidaan todennäköisesti olennaisesti parantaa. (MMM)

Ympäristöluvan käsittely lupamenettelyä tukevalla sähköisellä järjestelmällä on sinänsä kannatettavaa. Se loisi yhtenäistä käytäntöä päätöksenteossa ja tukisi päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Niin kunnissa kuin valtion hallinnossa toimivien luvittajien yhteinen luparekisteri helpottaisi myös kohteen valvontaa. – Itse lupapäätökset tulee jatkossakin olla luettavissa internetin kautta, eikä sitä käytäntöä pitäisi sekoittaa lupamenettelyn sähköiseen rekisteriin. (VETY)

Hankkeen tavoitteena on kehittää ympäristöluvan rakennetta ja sisältöä sekä tehostaa itse lupaprosessia. Projektin tavoitteet ovat kannatettavia ja esimerkiksi siirtyminen mahdollisimman laajasti sähköiseen asiointiin voisi merkittävästi tehostaa lupakäsittelyä. (EK)

Suomen Kalankasvattajaliitto näkee, että tietosisällön ja rakenteen kehittäminen avaa suuria mahdollisuuksia lupahallinnon toiminnan yhdenmukaistamiseen ja läpinäkyvyyteen. Tässä yhteydessä tulisi seurata myös päätösten todellista vaikuttavuutta suhteessa luvalla suojeltuun ympäristötavoitteeseen. (Kalankasvattajaliitto)

Työryhmän esitykset ovat oikeansuuntaisia ja kehittämiskelpoisia. Raportissa arvioidaan, että esitetyillä toimilla voitaisiin hyvinkin merkittävästi keventää ja tehostaa ympäristölupaprosessia. Jossain määrin tämä varmasti pitääkin paikkansa.

sa, mutta tämä edellyttää sitä, että samalla muutenkin kevennetään lupamenettelyä projekti 1:n suuntaviivojen mukaisesti. (Kuopio)

Projektin III väliraportissa esitetyt lupien rakenteen ja sisällön kehittäminen ja ratkaisupankkitietokannan luominen ovat toteuttamiskelpoisia hankkeita. (Orivesi)

Toimiva sähköinen asiointi helpottaisi ja nopeuttaisi päätöksentekoa. Samoin valtion ja kunnan yhteinen toimiva ”parannettu VAHTI-tyyppinen järjestelmä”, joka kehitettäisiin sekä valtion että kuntien lähtökohdat huomioon ottaen. (YSV)

Suomen Kuntaliiton mielestä raportin päätavoitteet eli pyrkimys yhteisiin järjestelmiin ja tiedon vaivattomaan yhteiskäyttöön vastaavat myös liiton tavoitteita. Sähköisen asiointin, lupakäsittelyn sekä valvontajärjestelmän kehittäminen on ensisijainen keino tehostaa ja yhdenmukaistaa valtion ja kuntien yhdessä hoitamaa ympäristölupajärjestelmää ja -hallintoa. Tässä yhteydessä valtion ja kuntien ympäristölupahallintoa tulee tarkastella yhtenä kokonaisuutena. (Kuntaliitto)

Projektin ehdotukset ovat osittain päällekkäisiä projektin II ehdotusten kanssa. Eräät ehdotukset ovat vaikeasti toteutettavia ja tuottavuussäästöjen saaminen on käytännössä epävarmaa. (VETDI)

Määrämuotoisen asiakirjan ja ratkaisupankin kehittäminen yhdenmukaistaisivat ja helpottaisivat ympäristölupien hakemista, käsittelyä ja valvontaa. (Padasjoki)

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen näkökulmasta katsoen luetellut kehittämiskohteet on valittu oikein ja ehdotetut ratkaisumallit ovat oikeansuuntaisia. (Helsinki)

Sähköinen asiointi on kannatettava uudistus ympäristölupaprosessissa. Sähköisestä asiointista on hyviä kokemuksia mm. päästökaupan puolelta. Asia on tärkeä ja helpottaa resurssien käyttöä niin toiminnanharjoittajien kuin ympäristöhallinnon puolelta. Selvityksessä esitetty ratkaisupankki tarjoaisi kaikille osapuolille mahdollisuuden tutustua ja vertailla eri toimialoille annettuja lupamääräyksiä, ympäristönsuojeluvaatimuksia ja lain tulkintakysymyksiä. Ehdotus on toiminnanharjoittajan kannalta hyvä. (Energiateollisuus)

Ratkaisupankin tulisi kuitenkin olla vain ohje ja käsikirja, eikä sitä tulisi soveltaa normina tai muuten sitovana määräyksenä. Lupapäätösten laatu tulisi viimekädessä varmistaa ympäristölupavirastoihin suunnitelluilla istunnoilla, eikä lupia tulisi ratkaista vain yhden henkilön virkatyötä. Selvityksessä esitetty sähköinen asiointijärjestelmä voisi vastaavasti vapauttaa henkilösidonaisuutta ja yhdenmukaistaa lupien sisältöä, mikä on toiminnanharjoittajan kannalta hyvä ratkaisu. (Energiateollisuus)

2. Uusi sähköinen järjestelmä

Väliraportissa esitetään yksi vaihtoehto uudeksi sähköiseksi järjestelmäksi, mutta tekstistä ei käy ilmi, onko selvitetty tai tarkoitus selvittää muita vaihtoehtoja ja missä aikataulussa työtä tehdään. Väliraportin sisältö on vielä varsin alustava. Väliraportissa on varsin yksityiskohtaisesti paneuduttu esim. lupaviranomaisen toiminnan järjestämiseen, vaikka sen tarkastelu on osana toisen projektin tehtäviä. Projekti III:n tiedossa tulee kuitenkin olla organisaatio ja työnjako, jotta ympäristölupaprosessin ja -päättöksen tietosisällön ja rakenteen kehittämiseen sekä tähän liittyvään sähköiseen järjestelmään voidaan yksityiskohtaisesti paneutua. (LOS)

Projektin sisältö ei ole vielä saanut konkreettista muotoa ja tuntuu hyvin keskeneräiseltä. Kehitystyö kaikkiaan on ilmeisesti lähtenyt liikkeelle suurten laitosten ympäristölupamenettelyyn osoittamien valmiuksien pohjalta ja tehnyt niistä yleistyksiä käytettäväksi samanlaisina koko lupamassan käsittelyssä. Ympäristökeskuksen mielestä toistaiseksi, eikä vielä pitkään aikaan ympäristölupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjä voida jättää sähköisen järjestelmän varaan. Toiminnanharjoittajan on edelleen voitava lähettää hakemuksensa/ilmoituksensa entiseen tapaan paperilla samoin kuin muistuttajien ja lausunnonantajien omat kannanotonsa. (KSU)

Väli­raportissa on esitetty kehittä­mistoimia tukeviksi menettelyiksi määrämuotoi­sen lupahakemus ja –pää­tosasiakirjojen käyttämistä, hakemuksen sisältövaatimusten yksityiskohtaisempia määrittelyjä, ratkaisupankin luomista, lupa-hakemuksen laa­timista ja käsittelyä ennen varsinaista vireilletuloa sekä hakijan neuvontaa. Samoja menettelyjä on ollut jossain muodossa käytössä nykyisessäkin lupakäsittelyssä ja tätä toimintaa on mahdollista kehittää edelleen. Väli­raportissa ei kuitenkaan ole esitetty, miten työ tehdään ja miten esimerkiksi ratkaisupankkitiedot kerätään ja hakemusten sisältövaatimukset määritellään. Uuden järjestelmän vaikutuksia ja niiden merkittä­vyyttä lupakäsittelyyn on ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan yleisesti ottaen arvioitu liian positiivisesti. Järjestelmästä saatavat hyödyt eivät nähdäksemme toteu­du kovinkaan nopeasti sillä tasolla, että se vaikuttaisi koko lupamassan käsittelyai­koihin oletetulla tavalla. (KSU)

Osio on epäselvästi kirjoitettu. On vaikeaa saada käsitystä siitä, mitä järjestelmä luvan hakijalle antaa ja miten järjestelmä poikkeaa nykyisistä lupahakemuslomak­keista täyttöohjeineen. Ympäristönsuojelulaissa ja -asetuksessa on selvästi esitetty, mitä lupahakemuksessa pitää olla, joten asiointiympäristö ei voi paljon poiketa tästä. (UUS)

Ympäristökeskus yhtyy pitkälle raportissa esitettyyn, mutta järjestelmä loppuun vietynä vaatii aikaa sekä lupaviranomaisten ja hakijoiden kouluttamista nykyai­kaiseen sähköisten viestinten maksimaaliseen hyväksikäyttöön. Myöskin hakijataho on kirjavaa. Sieltä tulee edelleen ja melkoisella varmuudella vuoden 2009 jälkeenkin hyvin huonosti laadittuja hakemuksia ja melkoisella varmuudella pienimmillä haki­jatahoilla ei ole sellaisia sähköisiä valmiuksia kuin projektin III väli­raportissa edelly­tetään. Tästä syystä raportin tavoitteita ei ainakaan kaikkia kannata pakonomaisesti ottaa keskeneräisenä käyttöön heti vuonna 2009. Sähköinen järjestelmä voidaan ottaa käyttöön siinä vaiheessa kun järjestelmä henkilöstöineen ja luvanhakijoineen on siinä valmiudessa. (PPO)

Tietojärjestelmää ei tule luvan valmistelun osalta tehdä liian määrämuotoiseksi. Luvat ja lupakäsittely kaipaavat joustavaa ja toimintaan sovittautuvaa järjestelmää. Kun tietojärjestelmä on joka tapauksessa sovitettava tulevassa lupaviranomaisessa todelliseen toimintaa, on nyt edettävä maltillisesti yksinkertaisen ja käyttäjäystäväl­lisen järjestelmän suuntaan. Kun lupakäsittelyssä toimitaan ulkoisten asiakkaiden toimittamien asiakirjojen perusteella, on erityistä huomiota kiinnitettävä asiakirja­pohjaisuuden luotettavaan ja yksinkertaiseen hyödyntämiseen. (LAP)

Uuden lupaviranomaisen toiminnan käynnistäminen on resursseja voimakkaas­ti kuluttava tapahtuma. Tavoitteeksi tietojärjestelmän uudistamisessa tulee asettaa toimivan ja toiminnan mukaan muokkautuvan kohtuullisen yksinkertaisen tietojär­jestelmän luominen. Lupaviraston johdon on voitava vaikuttaa tietojärjestelmään sen suunnitellessa omaa toimintaansa. Nyt ei ole syytä lyödä tietojärjestelmäratkaisua liian lukkoon. Vaarana on se, että liian pitkälle kehitetty järjestelmä osoittautuu tule­vassa toiminnassa liian jähkäksi. (LAP)

Lupamenettelylle asetetut keskeiset tavoitteet ovat yleisellä tasolla hyväksyttäviä ja asianmukaisia. Tavoitteiden saavuttaminen nojaa esityksessä kuitenkin pääosin yhteen asiaan, kehitettävään tietojärjestelmään. Vaikka selkeä tarve kuvatu­n kaltai­selle tietojärjestelmälle on kiistatta olemassa, tulisi samalla muistaa ja ottaa huomioon käytännön luvituksen tapauskohtaisuus/komplisuus. Pelkästään tietojärjestelmien avulla lupaprosessien hallinta ei ole mahdollista, sillä aina löytyy hakemuksia, joita ei saa sähköiseen asiointijärjestelmään sovitettua kohtuullisella työmäärällä. (PSY)

Uuden sähköisen järjestelmän kehittämisessä ja käyttöönotossa tulee varautua siihen, että kehittämiseen on varmasti riittävästi määrärahoja ja ettei järjestelmää oteta käyttöön keskeneräisenä. (PSY)

Väli­raportista voi päätellä, että hakijoilta ja ilmeisesti muiltakin asianosaisilta kat­sotaan voitavan edellyttää kehittyneitä atk-valmiuksia. On toki asianmukaista, että

hakijoille tarjotaan mahdollisuutta asioida ajanmukaisten internetyhteyksien avulla. Suurimmat toiminnanharjoittajat tulevat epäilemättä käyttämään tätä hyväkseen. On kuitenkin muistettava, että suuri osa hakijoista tulee vielä pitkään olemaan sellaisia, joilta ympäristöhallinto ei voi odottaa riittäviä valmiuksia tällaisen järjestelmän käyttämiseen. Mikään koneellinen järjestelmä ei tule poistamaan suullisen neuvonnan tarvetta, jota on aivan erityisesti pienempimittakaavaisen toiminnan luvituksen osalta. (ISY)

Kuten väliraportissakin on kuvattu, jo nykyisin hyödynnetään sähköisiä yhteydenpidon keinoja. Myös aikaisempia päätöksiä hyödynnetään lupakäsittelyssä, nehnän ovat sähköisinäkin saatavissa. Puutteena on ollut muutoksenhakuasteiden päätösten vaikea saatavuus sähköisessä muodossa ja asiasanahaut mahdollistavan rekisterin puute näistä päätöksistä lukuun ottamatta harvalukuisia Finlex-päätöksiä. Uusi järjestelmä tuskin tulisi merkittävästi helpottamaan yhteydenpitoa viranomaisen ja asiakkaiden välillä verrattuna nykyiseen mm. puhelinta ja sähköpostia hyödyntävään työskentelytapaan. (ISY)

Esitetyistä sähköisistä asiointimuodoista ei ole odotettavissa kevennystä lupaviranomaisen käsittelyyn. Projektin III työ on pikemmin laatuhanke kuin kevennystä koskeva hanke. Suuri osa väliraportista koostuu nykyisten menettelyjen kuvaamisesta. Olisikin vielä harkittava, tulisiko hankkeen yksityiskohdista päättäminen jättää uuden viraston johdon asiaksi. (ISY)

Uuden tietojärjestelmän käyttöönoton ja toiminnan osalta lisäselvityksiä tarvitaan vielä. (YHY)

Uudella sähköisellä järjestelmällä tai ratkaisupankilla ei pystytty keventämään tai vähentämään viraston tehtäviä. Hakemusasiakirjat tarvitaan edelleen jatkossakin myös paperiversioina, pelkillä sähköisillä asiakirjoilla ei selvitä pitkiin aikoihin. (YHY)

Sähköisessä järjestelmässä tulisi olla myös mahdollisuus etäkäyttöön muualtakin kuin ympäristöhallinnon verkosta. Hakemusten liitteinä on paljon esim. prosessikuvia, isoja karttoja jne., joita ei pysty sähköisesti käsittelemään, lukemaan ja tulostamaan. Toiminnan kuvaus yms. on erittäin järkevää tehdä suoraan sähköisesti. Samalla toiminnanharjoittajalla voi olla useita eri toimintoja, jolloin ohjeistuksen on oltava hyvä, että he osaavat valita oikeat pohjat ja täyttää oikeat asiat. Kansalaiset ovat eriarvoisessa asemassa, asianosaisena ja/tai hakijana, jos hakemukset ym. voidaan tehdä vain sähköisinä ja ovat nähtävillä vain sähköisinä. Hakemusasiakirjojen pitää olla tulostettavissa tai muuten paperilla nähtävillä. (VETY)

Väliraportissa on esitetty hyvin optimistisia käsityksiä sähköisten tietojärjestelmien käytöstä. Erityisesti kuntiin tulevat hakemukset ovat tälläkin hetkellä täysin puutteellisia, hakija ei kykene kirjoittamaan hakemustaan edes paperille - saati sitten sähköisesti. Myös kokemukset VAHTI-järjestelmästä ovat olleet kuntien kannalta niin huonoja, ettei sähköinen asiointi kokemusten valossa näytä tuovan tehostusta hakemusten tai ilmoitusten käsittelyyn ainakaan lähitulevaisuudessa. (YSV)

Sähköinen järjestelmä tukisi myös valvonnan järjestelmällisyyttä ja sen saattamista maksulliseksi. Maksullisuuden myötä viranomaisen resurssipulaan saataisiin helpotusta. Työn tehostamista helpottaisivat myös parempilaatuiset hakemukset ja ilmoitukset, ts. tietyillä aloilla toiminnanharjoittajien lainsäädännön tuntemusta ympäristönsuojelun alalla tulisi parantaa, mikä edellyttäisi toiminnanharjoittajien laajempaa kouluttamista ja panostusta teollisuuden palveluksessa työskentelevien ympäristöasiantuntijoiden resursseihin. (YSV)

Valvontaviranomaisen ja erityisesti mahdollisten haitankärsijöiden kannalta toimintaa koskevat lupamääräykset tulee kuitenkin edelleen esittää selkeänä kokonaisuutena päätöksen ratkaisuosassa. Raportissa esitettyä ratkaisutietopankkiin perustuvaa lupamenettelyä voidaan muutoin pitää kannatettavana. (Pori)

Se, että nähdään, mitä toiset viranomaiset tekevät, tuottaa myös monia toiminnallisia etuja ja nopeuttaa käsittelyä. Yhteisissä järjestelmissä on merkittävää se, että ne tekevät rakenteiden muuttamisen paljon joustavammaksi ja helpommaksi. Yhteiset järjestelmät mahdollistaisivat esimerkiksi ympäristölupien käsittelyn siirtämisen kokonaan kunnille tai kokonaan valtiolle tai vaikkapa alueellisesti erityyppisten toimintamallien tekemisen ilman, että tietotekniikkaa tarvitsee muuttaa. (Kuntaliitto)

Sähköisen järjestelmän käyttöönotossa tulee edetä varovaisesti, eikä siitä saatavia hyötyjä tule yliarvioida. (VETDI)

Sähköistä järjestelmää on kehitettävä siten, että se on mahdollisimman käyttäjäystävällinen ja sen käyttö nopeuttaa päätöksentekoa. Kaiken kattavia laajoja malleja tulee välttää. (JUKO/YLV)

Sähköisen järjestelmän kehittäminen on perusteltua. Sähköistä järjestelmää kehitettäessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että lupaviranomaisten ja valitusviranomaisten käyttämät ohjelmat ovat yhteensopivia. (KHO)

2.1 Määrämuotoinen asiakirja

Määrämuotoinen asiakirja tuo ehkä etuja, jotka väliraportissa on mainittu. Samalla se sisältää riskin siitä, että hakemuksessa olevien osioiden sisältämät virheet siirtyvät päätökseen. Viranomaisella on kuitenkin edelleen vastuu asian selvittämisestä ja korjata mahdollinen virheellinen tieto. Tätä koskevat menettelyt tulee määritellä. (LOS)

Hakemuksen sisältövaatimusten ohjaaminen ei sähköisesti ole yhtään helpompaa kuin paperille laadittavan hakemuksen osalta ja vaatii viranomaiselta edelleen panostusta. Lupahakemusten käsittelyaika lyhenee huomattavasti, jos sen, toisin kuin nyt, lasketaan alkavan täydennetyn hakemuksen vireilletulosta. Kokonaistymäärää se ei kuitenkaan vähennä. Myöskään lupahakemus pohjaa ei ole mahdollista tehdä kattavasti kaikille toimialoille, vaan tarvitaan yleispohjia. (LOS)

Nykyisin lupahakemuksiin on usein liitetty erillisiä asiakirjoja, joista valmistelija joutuu poimimaan tiedot. Projektin esitys lupahakemuksen ja lupapäätöksen saatamiseksi määrämuotoisiksi asiakirjoiksi helpottaa asioiden käsittelyä ja päätöksen kirjoittamista. (KAS)

On hyvä saada hakemusasiakirja ja ympäristölupapäätös vastaamaan rakennesuhteita toisiaan. Lupahakemuslomakkeilla ja mallilupapäätöspohjalla on jo aiemmin pyritty tähän. Rakennesuhteiden siirtoa hakemuksesta lupapäätökseen käytetään yleisesti jo nyt aina, kun se on mahdollista. Täydellistä yhteen linkittämistä ei ole mahdollista saada aikaan eikä siihen ole tarvetakaan. Lupaviranomaisen pitää aina tarkastaa koko lupahakemus, jottei virheellinen tieto tule osaksi lupapäätöstä suoran linkittämisen kautta. (UUS)

Määrämuotoisten lupahakemus pohjien laatiminen kaikille eri toiminnoille on tarpeetonta ja lähes mahdotonta. Lupaviranomaisen ei pidä liian tarkasti etukäteen määrätä/ohjata luvan hakijaa tarjoamalla lupahakemus pohjaa, josta on poistettu kohtia, jotka ympäristönsuojeluasetuksen mukaan hakemuksessa pitää olla. Luvan hakijan on itse pystyttävä pääasiassa arvioimaan, miltä osin eri hakemus pohjan kohdat koskevat toimintaa. Esim. hakemuksesta saatava tieto, että jotain päästöä ei synny tai varastoja ei ole, on myös tarpeen. (UUS)

Toimialakohtaisen sähköisen hakemuslomakkeen ja päätöksen muodon kehittäminen niin, että hakemuksesta saadaan siirrettyä tietoja suoraan päätökseen nopeuttaa päätöksen kirjoittamista. (PSA)

Lupaprosessin joustavuuden kannalta on hyvä kehityssuunta, että toiminnan kuvaus tulee olla sähköisessä muodossa hakemuksessa. Sujuvan sähköisen asioinnin edellytyksenä on selkeät lomakkeiden täyttöohjeet ja mahdollisuus saada asian-
tuntevaa viranomaisneuvontaa jo lupahakemuksen laatimisvaiheessa. Hakemuksen

liitteenä on kuitenkin paljon karttoja ym. suurikokoisia papereita, joita ei voi toimittaa ja tulostaa järkevästi sähköisesti. Lupahakemus on jatkossakin oltava kokonaisuudessaan nähtävillä myös paperiversiona. Tämä on tärkeää asianosaisten tasapuolisen kohtelun kannalta. Hakemuksen näkyminen myös internetissä on tietysti parannus nykyiseen palvelutasoon ja siten toivottava uudistus. (PIR)

Määrämuotoisen asiakirjan käyttöönotto ehdotuksessa esitettyjen periaatteiden mukaisesti on koko uudistushankkeen kannalta tärkeä. Asiakirjan käytännön toteuttaminen on raportissa esitetyssä muodossa vielä varsin keskeneräinen. (LSY)

Yhtenäinen päätösten ulkoasu olisi paikallaan. Sähköinen asiakirjapohja saattaisi helpottaa sellaiseen siirtymistä. Pohjaa valmisteltaessa tulee kuitenkin huolehtia siitä, että esim. kaikkia väliotsikoita ei ole pakko käyttää, jos ne eivät ole relevantteja tietyssä asiassa. (ISY)

Määrämuotoisen asiakirjan käyttöönotto on ympäristölupamenettelyn kehittämässä kaiken a ja o ja sen kehittämiseen ja helppoon käytettävyyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Lähes kaikki raportissa kuvatun tietojärjestelmän edut nojaavat toimivaan määrämuotoiseen asiakirjaan. Täysi hyöty järjestelmästä saadaan vain hakijan ja viranomaisten osatessa hyödyntää ja erityisesti käyttää oikein määrämuotoista asiakirjaa. (PSY)

Lomakkeiden täyttämisen neuvonta ja tietojärjestelmätuki tulee ottaa paremmin huomioon lupahallinnon uudistamisprosessissa. Ympäristölupahakemuksen lomakkeen tulee olla viitteellinen ja antaa lähinnä yleisellä tasolla kuvauksen täytettävistä tiedoista, kuten väliraportissa todetaan. Luvitettavan yrityksen toimiala ja hakijan koulutustausta voi olla mitä moninaisin, joten tämä on otettava riittävästi huomioon ympäristölupahakemuksen ja seurantalomakkeen täytön ohjauksessa. (VETY)

Määrämuotoisen lupahakemuksen käyttöönotto olisi kaikkiaan myönteinen toimenpide. Raportissa kuvatut oheistoimenpiteet kuten ratkaisutietopankki ylläpitöineen on varmasti haastava urakka. Määrämuotoisen hakemuksen muuttaminen määrämuotoiseksi päätökseksi mahdollistaisi tietojen hakemisen suoraan asiakirjoista ilman että niitä tarvitsisi ryhtyä uudelleen käsittelemään. Työmäärä koostuisi siten jo olemassa olevien päätösten siirtäminen määrämuotoisiksi. (Joensuu)

Ehdotus määrämuotoisen asiakirjan käytöstä on kannatettava. Se vähentäisi ja selkeyttäisi lupapäätösten valmistelua. (VETDI)

Sähköisten hakemusten sisältöä tulisi kehittää toimialoittain siten, että hakemukset olisi kirjoitettu pääosin vastaavalla tavalla kuin päätökset. Hakijat voisivat yhteistoiminnassa valvojien kanssa hyödyntää valvontaviranomaisella olevia tietoja jo hakemusvaiheessa. Hakemuksessa olevien tietojen siirto varsinaiseen ratkaisuun helpottuisi nykyisestä. (JUKO/YLV)

2.2 Ratkaisupankki

Sähköisen järjestelmän kehittäminen on välttämätöntä. Siihen sisältyvä ratkaisupankki nopeuttaa lupien käsittelyä ja parantaa päätösten vertailtavuutta. Väliraportista ei ilmene, mikä taho vastaa ratkaisupankista ja ylläpitää sitä. (LOS)

Ratkaisupankki edellyttää hyvin laaditun hakemiston ja ollakseen toimiva jatkuvan ylläpidon. Luontevin ylläpitäjä on päätöksen tehnyt viranomainen. Se vaatii myös selkeän ohjeistuksen siitä, mitä ratkaisuja tietokantaan viedään ja onko tietokannassa jonkinlaista porrastusta ratkaisujen käyttöarvon suhteen. Ratkaisupankkiin olisi tarpeen sijoittaa myös muutoksenhakuviranomaisen ratkaisut, sillä nykyisestä Finlex-tietopankista ei ole saatavissa läheskään kaikkia ratkaisuja. Ratkaisupankki ei kuitenkaan vapauta viranomaista selvittämisen ja perusteluvastuusta, ja siksi onkin kiinnitettävä huomiota tapauskohtaiseen määräysten antoon ja perusteluun päätöksessä, vaikka ”malli” sopisi muutoin ratkaisutilanteeseen. On huomattava myös

mahdollisuus manipuloida päätöksentekoa ratkaisupankin kautta, mitä ei kuitenkaan ole uudistuksessa tavoiteltu. (LOS)

Ympäristökeskus pitää hyvänä projekti III:n esittämää ratkaisupankkia, joskin myös erittäin haasteellisena tehtävänä. Tärkeää on, että tiedon kerääminen ja tiedon ylläpitäminen saadaan järjestettyä tehokkaasti. Pankin tulisi olla käsikirjatyyppinen tietopaketti, joka sisältää myös muuta tietoa kuin uusimmista lupapäätöksistä kerättyjä määräyksiä ja niiden perusteluita. Se voisi sisältää esimerkiksi tietoja lupavalmistuksessa esiintyvistä ongelmakohdista, kuten esimerkiksi vakuuden määrittämisestä ja sen perusteista. Riittävän laajan ja kattavan ratkaisupankin avulla voitaisiin sekä lupien sisältöjä että valvontakäytäntöä yhdenmukaistaa koko maassa. Lisäksi tietopankki helpottaisi ja tehostaisi niin valvojien kuin lupien valmistelijoidenkin työtä. (LAP)

Ratkaisupankin jatkovalmistelussa olisi haettava ratkaisuja mm. seuraaviin kysymyksiin:

- Miten pankkiin saadaan kaikkia YSA 1 §:n mukaisia laitoksia koskevat ympäristönsuojeluvaatimukset?
- Ketkä tuottavat tietoa ratkaisupankkiin ja ylläpitävät sitä?
- Kenellä on oikeus syöttää tietoa pankkiin?
- Miten voidaan turvata voimavarat niin, että tarvittavat tiedot saadaan kootuksi pankkiin ja pidettyä pankki ajantasalla
- Mikä olisi tavoiteaika, jolloin sisältö kattaisi olennaisimmat osat tarvittavasta tiedosta? (LAP)

Projekti III:n esittämä ratkaisupankki on erittäin merkittävä koko ympäristöhallinnolle, jos tiedon kerääminen siihen ja ylläpito saadaan järjestetyksi tehokkaasti ja järjestelmästä saadaan käyttäjäystävällinen. Olennaista on, että pankki olisi käsikirjatyyppinen tietopaketti, joka sisältäisi muutakin tietoa kuin uusimmista lupapäätöksistä kerättyjä määräyksiä ja niiden perusteluita. Pankkiin olisi järkevää saada myös valvontatoimeen liittyviä asioita. Esimerkiksi ympäristöministeriön yleiskirjeen luonteiset lausunnot olisi hyvä saada keskitetysti esille. (KAS)

Ratkaisupankin jatkovalmistelussa olisi selvitettävä ainakin seuraavat asiat:

- Millä tavoin saadaan kaikkia ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n mukaisia laitoksia koskevat ympäristönsuojeluvaatimukset pankkiin? Toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi tiedot ovat tarpeen.
- Ketkä tuottavat tietoa ratkaisupankkiin ja ylläpitävät sitä?
 - Millä yksiköllä olisi vastuu pankkiin syötettävistä lupamääräyksistä ja niiden perusteluista?
 - Voitaasiinko valvonnan laatutyön avulla tuotettu tieto syöttää sellaisenaan pankkiin?
 - Olisiko mahdollista, että ympäristöhallinnon piirissä toimivat vapaamuotoiset työryhmät toimittaisivat tekemänsä työn tulokset suoraan pankkiin?
- Mikä olisi tavoiteaika, jolloin pankin sisältö kattaisi olennaisimmat osat tarvittavasta tiedosta? (KAS)

Toimialakohtaisia lupamääräyksiä ja niiden perusteluja sisältävän ratkaisupankin perustaminen esitetyn mukaisesti ja esitetyillä kriteereillä on kannatettavaa. Esityksessä on myös oikein painotettu, että määräyksiä ei saa soveltaa suoraan lupamenettelyssä ilman harkintaa. Epäselväksi jää kuitenkin, miten/kuka nämä määräykset ratkaisupankkiin valitsee, päivittää ja ylläpitää. Kenen tehtäväksi tulee jo vanhentuneiden ratkaisujen poistaminen ja ratkaisupankin kehittäminen. (UUS)

Ratkaisupankin käyttöönotto on periaatteessa hyvä kaikkien osapuolten kannalta. Mutta toisaalta se saattaa vääristää lupahakemuksia niin, että luvan hakemisen koh-

teena oleva todellinen toiminta ei vastaakaan lupahakemusta ja tämä lisää tarvetta teistä tarkempaan toiminnan tarkastamiseen toimintapaikalla. (PSA)

Ympäristökeskus näkee erityisen myönteisenä luvanhakijalle avautuvan mahdollisuuden saada helpolla tavalla tietoa luvan hakemisesta ja luvan ennakoidusta sisällöstä. Sinänsä sähköinen asiointi lienee hakijalle ja muille asianosaisille oikeus mutta ei velvollisuus. Järjestelmä palvelisi hyvin myös lupa-asioiden valtakunnallista hallintaa. Ratkaisupankin asemaa oikeiden lupamääräysten tietokantana ei tule korostaa, jotta ei synny mielikuvaa epävirallisina noudatettavista normeista. Vaarana on myös, että lupakäsittelijöiden substanssiasiantuntemusta koskevat vaatimukset laskevat. Lupaviranomaiselle ei kuulune antaa ohjeita tuomioistuinten joskus tulkinanvaraisista ratkaisuista. (LSU)

Mikäli ratkaisupankin käyttöön päädytään, valvonnasta kertynyt tieto pitää pysyä hyödyntämään tietokannan aineiston valinnassa. Projektin jatkotyöskentelyssä tulee tarkentaa tietokannan sisältöä ja aineiston käsittely-, valinta- ja ylläpitoprosessia sekä vastuutahoja. (HAM)

Ratkaisupankki on hyvä ajatus. Se voidaan ja kannattanee toteuttaa niin, että ratkaisupankkia ei sidota liian tiukasti tietojärjestelmään. Tavoitteena tulee olla avoimen ja yksinkertaisesti käytettävän ja ylläpidettävän järjestelmän luominen. Ratkaisupankin ylläpito edellyttää riittäviä ja asiantuntevia resursseja, siihen on varauduttava päätoimisella henkilöllä tai henkilöillä. (LAP)

Ratkaisupankki-idea on tarpeellinen ja yhtenäistää sekä tehostaa toimintaa. (ESA)

Ratkaisupankki on tärkeä osakokonaisuus lupaprosessin kehittämisen kannalta. Ratkaisupankin toteutuksessa on huolehdittava myös pankin tietojen päivityksen ja ylläpidon organisoinnista. Raportissa ei ole tarkasteltu ratkaisupankin luomisesta ja ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia ja henkilöresurssitarpeita eikä raportista myöskään ilmene, mikä taho niistä vastaa. (LSY)

Ratkaisupankin kehittämisessä ei tulisi olla liian optimistinen. Sellaisen järjestelmän ylläpito on varsin työlästä. Ylläpitoon onkin varattava riittävästi resursseja, koska ratkaisupankista on enemmän haittaa kuin hyötyä, jos se ei ole ajan tasalla. On myös huomattava, että sellaisesta pankista saattaa syntyä virheellisiä käsityksiä siitä, minkälaisessa asemassa aikaisemmat päätökset ovat Suomessa vakiintuneen oikeuslähdeopin kannalta. Huomiotta ovat myös jääneet kaikki ne seikat, joita ennakkopäätösten käyttämisessä oikeusohjeena tulisi ottaa huomioon. Ylimpienkin asteiden päätökset ovat meillä ennen kaikkea vastauksia tiettyyn tilanteeseen, puhumattakaan hallintoviranomaisten päätöksistä. Nämä oikeuslähdeopilliset seikat ovat olennainen osa Suomen oikeusjärjestystä. Ratkaisupankkia käyttävät suurelta osin muut kuin lakimiehet, joten suuri osa käyttäjistä ei ole saanut koulutusta näistä kysymyksistä. Ohjeistus tuskin riittää näin vaativan asian sisäistämiseen. Väli raportin maininta siitä, että ratkaisupankkiin kootut kuvaukset ja määräykset eivät toimisi normeina, ei ole riittävä, kun on odotettavissa, että ratkaisupankkiin otettua aineistoa kuitenkin hallinnossa sellaisena pidettäisiin. Jo ratkaisujen olemassaolo viranomaisen ylläpitämässä julkisessa tietojärjestelmässä on omiaan nostamaan niiden statusta. (ISY)

Olisi vielä harkittava, kannattaako ryhtyä niin työlääseen hankkeeseen kuin ratkaisupankin perustaminen on. Tavoiteltavat hyödyt ovat ilman periaatteellisia ongelmia saavutettavissa huolehtimalla muulla tavoin siitä, että lupapäätökset, mukaan lukien muutoksenhakuasteiden päätökset, ovat helposti kaikkien saatavilla. Kokemuksen mukaan esim. elinkeinotoiminnassa ollaan nykyisinkin erittäin hyvin selvillä ratkaisukäytännöstä. (ISY)

Päätösten saatavuus on sinänsä erittäin tärkeää mm. hallintokäytön yhtenäisyyteen pyrkimisen ja toiminnan avoimuuden kannalta. Jo nykyisinkin ympäristölupapäätökset ovat kenen tahansa saatavissa internetistä. Muutoksenhakuasteiden päätöksiä on saatavissa sähköisesti vain kunkin asian kohdalta Ahjon kautta ja siltä osin olisi syytä

saada aikaan parannusta. Se ei kuitenkaan ole ympäristöhallinnon vallassa. Olisi toivottavaa, että oikeushallinto voisi ympäristölupa- ja vesitalousasioiden osalta tehdä poikkeuksen niistä tietosuojaan liittyvistä rajoituksista, joita aiheellisesti on voimassa muiden asiaryhmien vaatimusten vuoksi. Päätösten helppo saatavuus olisi erittäin tärkeää ja edistäisi niitä tarkoituksia, joihin ratkaisupankilla pyritään. (ISY)

Ratkaisupankki on harppaus eteenpäin nykykäytännöstä, jossa kulutetaan aikaa malliratkaisujen etsimiseen lupaharkinnan verrokiksi/tueksi jo tehdyistä eri lupaviranomaisten ja valitustuomioistuimien päätöksistä. Tämä koskee viranomaisten lisäksi myös luvanhakijaa hänen etsiessään eri luparatkaisuista tarkoituksiperilleen sopivaa mallia. Toimiessaan suunnitellusti ajantasainen ratkaisupankki helpottaisi sekä luvanhakijan että viranomaisen työmäärää ja toisi lupaprosessiin jo alusta alkaen kaivattua/tarvittavaa ennustettavuutta ja järkevyyttä. Ratkaisupankin kehittämisessä ei kuitenkaan tulisi olla liian optimistinen, sillä sellaisen järjestelmän ylläpito on varsin työlästä. Ylläpitoon onkin varattava riittävästi resursseja sekä myös kohdennettava ylläpitovastuu. Resurssointi ja ratkaisupankin laadun ylläpito ovat erityisen tärkeitä jo sen vuoksi, että vaikka ratkaisupankkiin kootut kuvaukset ja määräykset eivät ole normeja, niin jo ratkaisujen olemassaolo viranomaisen ylläpitämässä tietojärjestelmässä on omiaan nostamaan niiden statusta. (PSY)

Suurin apu kaltaisillemme kunnille ja yksiköille olisi, raporteissa esitetyistä, esimerkiksi toimiva, myös kunnille avoin, jatkuvasti ylläpidettävä ja ajantasaistettava päätös- ja ohjepankki, jota voisi käyttää päätöksenteon ja valvonnan pohjana. Se turvaisi myös hallintomenettelyjen yhdenmukaisuutta kuntien sijainnista ja koosta riippumatta. Myös sähköiseen asiointiin liittyvät hankkeet ovat tästä syystä kannatettavia. (Ylivieska)

Uutena mekanismina otettaisiin käyttöön ratkaisupankki-tietokanta. Ehdotuksen mukaan ratkaisupankki tulisi luvan hakijan ja valmistelijan käyttöön. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida sitä, tulisiko myös yleisöllä olla pääsy tietokantaan. (OM)

Ehdotuksen mukaan ratkaisupankkiin tallennettaisiin lupaharkinnassa hyödynnettävää materiaalia. Ratkaisupankkiin voisi sisältyä esimerkiksi oikeudellisesti sitovaa sääntelyä, asianmukaisina pidettyjä lupamääräyksiä tai tuomioistuinten ratkaisuja. Ratkaisupankin tietosisältö näyttäisi muodostuvan monipuoliseksi ja oikeudelliselta velvoittavuudeltaan vaihtelevaksi. Epäselvyyksien välttämiseksi on tietopankin käyttäjille tehdä selväksi tietopankkiin sisältyvän aineiston oikeudellinen sitovuus. (OM)

Raportissa jää ratkaisupankin osalta vielä avoimeksi, millaisessa menettelyssä pankkiin otettavat edustavat päätökset valittaisiin. Hakemusluonnoksen arviointi ja sen suhde hakemuksen sisällön tarkastukseen jää myös jossain määrin epäselväksi. (MMM)

Ratkaisutietopankki on ajatuksena kannatettava, mutta ympäristöluvan ratkaisussa tulee aina suhtautua kriittisesti siihen, soveltuvatko järjestelmässä kuvatut lupamääräykset ratkaistavana olevaan tapaukseen. Tosiasiassa laitosten ympäristöolosuhteet sekä laitoksissa käytetyt tekniikat/raaka-aineet eivät vastaa toisiaan. Väli raportissa ei pohdita perusteellisesti ratkaisupankkijärjestelmän ristitekijöitä, mikä on merkittävä puute. (Metsäteollisuus)

Ratkaisupankkiin päätöksistä tulee ottaa vain määräykset, jotka ovat lainvoimaisia, sillä Suomen oikeusjärjestelmä ei tunne osittaista lainvoimaa. Lisäksi määräysten lukijoille saattaa jäädä epäselväksi, mikä on ratkaisupankissa esitetyn määräyksen status. (Metsäteollisuus)

Väli raportin sivulla 17 on maininta: ”Ratkaisupankin käyttö on jossain määrin rinnastettavissa BREF-vertailuasiakirjojen käyttöön nykyisessä lupamenettelyssä.” Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2.11.2006 T 2912 todetaan, että BREF-asiakirjasta on saatavissa tietoa massa- ja paperiteollisuuden parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta. BREF-asiakirja on lupamääräyksiä asetettaessa yksi huomioon otettava

tietolähde arvioitaessa teollisuuslaitokselta edellytettävää parasta käyttökelpoista tekniikkaa. Olosuhteiden ja laitosten eroista sekä tekniikan kehityksestä johtuen asiakirjan tarkoituksena ei ole sellaisenaan määrittää, mitä parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimus yksittäistapauksessa edellyttää. Lisäksi huomioon tulee ottaa ympäristönsuojeluasetuksen 37 §:n määräykset. Válráportissa on siis tältä osin virheellistä tietoa. (Metsäteollisuus)

Toimialakohtaisia, kehittyneitä ratkaisumalleja on jo lupavirastoissa käytössä. Mallien kehittäminen edelleen nopeuttaisi päätöksentekoa. Toimialakohtaisissa malliratkaisuissa tulisi tarkoin harkita mitä tietoja niihin otetaan. Kaikki turha ja epäoleellinen tieto, jota ei voida hyödyntää ratkaisuosassa, tulisi karsia mahdollisimman pieneksi. (JUKO/YLV)

3. Lupaprosessi

3.1 Menettelyt

Ympäristölupaprosessin kehittämisessä on selvitetty ennen hakemuksesta tiedottamista koskevaa käsittelyä, päätöksen varsinaista valmistelua sekä päätöksen antamisen jälkeistä käsittelyä. Lähtökohtana on ajatus, että paperille tehtyä hakemusta ei enää tarvita. Tämä lähtökohta on toistaiseksi liian tekninen. (LOS)

Sähköisen järjestelmän suunnittelussa näyttää käytetyn malliesimerkkinä suuren tuotantolaitoksen lupaprosessia ja siihen tyypillisesti kuluvaan aikaan. Uudentyyppistä järjestelmää on pidetty tarpeellisenä mm. liikesalaisuuksien turvaamiseksi. Julkisuuslaki ja se, että asiantuntevalla hakijalla on aina itsellään mahdollisuus panna vireille täydennystarpeita vailla oleva lupahakemus lienevät riittäviä hakijan oikeusturvaa ajatellen. Uusia isoja tuotantolaitoksia syntyy Suomessa vuosittain vain muutamia. Suuri osa pienistä ja keskisuurista laitoksista ei tarvitse kovinkaan monimutkaista luvan valmisteluprosessia, ja lupien käsittelyssä hyödynnetään jo nykyisellään tietojärjestelmiä, joten järjestelmän vaikutukset säästöihin ja lupien käsittelyaikoihin tuntuvat ylimitoitetuilta. (LSU)

Lupakäsittelyn toteuttaminen sähköisessä tietojärjestelmässä näyttäisi vaativan jatkotyöskentelyä sen varmistamiseksi, että lupa-asioita hoitaville henkilöille ei kävisi ongelmaksi se, kuinka he pystyvät noudattamaan hallintolain määräyksiä asian neuvonnasta/asian valmistelusta, vireille tulosta, esteellisyydestä ja asianosaisen osallistumisesta. (LSU)

Hallintolain perustelujen mukainen neuvonta tarkoittaa lähinnä menettelyllistä neuvontaa, se ei tarkoita esim. avustamista lomakkeiden täyttämässä eikä neuvontavälvollisuus kata vastauksen antamista laajoihin tai yleisluontoisiin tiedusteluihin. Perustelujen mukaan neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Projektin esityksen mukainen neuvonta ratkaisupankkeineen vaikuttaisi edellä kuvattua neuvontaa laajemmalla, ja jo ennen asian vireille tuloa tehtäisiin nykykäsityksen mukaista asian valmistelua. Tässä mentäisiin ajassa taaksepäin, sillä ympäristönsuojeluasetus edellyttää hakijalta itseltään asiantuntemusta omalla alallaan, mikä pitää sisällään taidon lupahakemuksen laatimiseen. Kullekin viranomaiselle kuuluu neuvonta omalla toimialallaan, mikä voi valvontaviranomaisella käsittää osittain myös lupa-asioihin liittyvää neuvontaa. Lupaviranomaiselle kuuluu päävastuu lupa-asioden neuvonnasta. (LSU)

Asian vireille tulon ajankohta suhteessa neuvontaan, valmisteluun ja käsittelyyn on esityksessä epäselvä. Hallintolain perustelujen mukaan asian vireille tuloon riittää, että vireille panijan vaatimukset perusteluineen käyvät selkeästi ja ymmärrettävästi esille. Epäselväksi jää, olisiko hakijalla mahdollisuus saada hakemus vireille, vaikka lupaviranomaisen mielestä hakemusta pitäisi vielä valmistella; vireilletulo voi hakijalle olla tärkeä esim. tukiasioden vuoksi. (LSU)

Väli­raportin perusteella ei selviä, millä aikataululla työ tehdään ja miten tiedot lupahakemus­pohjiin, sisältövaatimusluetteloihin ja ratkaisupankkitietokantaan kerätään, päivitetään, kehitetään ja ylläpidetään ja mistä voimavarat tähän työhön saadaan. On virheellistä lähteä siitä, että tulevaisuudessa ei tarvittaisi paperisia hakemuksia ollenkaan. Paperinen vaihtoehto muistuttajille ja lausunnonantajille on myös tulevaisuudessa turvattava. (UUS)

Projektissa on hyvin yksityiskohtaisesti paneuduttu siihen, miten lupahakemusta lupaviranomaisessa käsitellään, miten käsittelijät valitaan ja missä yksikössä asia pääosin käsitellään. Uudenmaan ympäristökeskuksen käsityksen mukaan tähän projektiin ei kuulu lupaviranomaisen sisäiseen toimintaan puuttuminen, vaan näiden asioiden tarkastelu kuuluu projekti II:n tehtäviin säädöksillä ja viimekädessä lupaviranomaisen työjärjestyksessä määrättäväksi. Projekti III:ssa esitetty kuvaus käsittelee hyvin raskasta päätöksentekomenettelyä. Mikäli kuvaus käsittelyn järjestämisestä lupaviranomaisessa on asian selkeyttämiseksi tarpeen, tulisi tietojärjestelmää varten kuvata eri menettelyvaihtoehdot lyhyesti. (UUS)

Luvan hakija vastaa lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista eikä tätä vastuuta voi siirtää konsultille. Mikäli konsultti täyttää hakemusta suoraan järjestelmään, pitää tietojen tulla julkisiksi muille käyttäjille vasta hakijan hyväksyttyä tiedot. (UUS)

Neuvontaa lupahakemuksen tekemiseen pystyy antamaan sekä lupa- että valvontaviranomaiset siinä määrin kuin se on tarpeellista. Liian yksityiskohtainen neuvonta saattaa tehdä viranomaisen jääviksi. Viranomaisen ei myöskään pidä toimia hakijan konsulttina, johon myös liika neuvominen hakemuksen tekovaiheessa voi johtaa. (UUS)

Lupahakemuksen täydennystarpeita voi tulla ilmi koko lupakäsittelyajan esim. muistutusten ja lausuntojen johdosta. Luvanhakijalle ei tule antaa käsitystä, että täydennystarpeita ei enää voisi tulla. (UUS)

Asiantuntijaryhmien perustaminen on kannatettavaa ja jatkoa jo nykyisin oleville epävirallisille toimialaryhmillä. Ryhmien toiminnan on syytä kattaa myös valvontakysymykset, sillä lupa- ja valvonta-asiat muodostavat yhteisen kokonaisuuden. Lupa- ja valvonta-asioiden liiallinen eriytyminen on uudistuksessa pyrittävä estämään uudenaikaisilla yhteyttä lisäävillä rakenteilla ja toimintamalleilla. (HAM)

Lisäksi tulisi harkita olisiko mahdollista, että joissakin tapauksissa ympäristökeskuksen virkamies valmistelisi ja esittelisi luvan lupavirastolle. Tämä ylläpitäisi paikallistuntemuksen täysimääräisen hyödyntämisen, mutta silti yhdentäisi lupa- ratkaisuja. (ESA)

Väli­raportista saa sen käsityksen, että luvan hakijan olisi mahdollista käyttää vain sähköistä asiointimenettelyä eikä perinteinen kirjallinen menettely olisi enää mahdollinen. Tätä ei voida edellä mainituista periaatteellisista syistä pitää hyväksyttävänä. Kuulemismenettely ja muiden asianosaisten kuin hakijan oikeusturva edellyttää jatkossakin, että sähköisen hakemuksen lisäksi asiakirjojen on oltava myös paperilla. Jos tulostaminen jää lupaviranomaisen huoleksi, koituu siitä runsaasti työtä ja kustannuksia. Kysymys lienee vain asiakkaille tarjottavasta asiointimahdollisuudesta, ei ainoasta mahdollisesta keinosta asiointiin viranomaisen kanssa. (ISY)

Edelleenkin on edellytettävä, että mahdollisen sähköisen hakemuksen lisäksi hakija toimittaa myös paperiversion. Jos jokin hakemuksen materiaali ei ole hakijalla käytettävissä sähköisenä, ei lupaviranomainen voi edellyttää, että hakija saattaa sen sähköiseen muotoon. Tämä koskee esim. maanmittauslaitokselta hankittuja kiinteistö- ja omistajaselvityksiä. (ISY)

Asiassa muistutuksia ja mielipiteitä esittäviltä henkilöiltä ei voida edellyttää, että heidän on asioinnissaan käytettävä sähköistä muotoa. (ISY)

Väli­raportista ei käy ilmi, että hankkeessa olisi pohdittu julkisuuteen liittyviä kysymyksiä, vaikka ne ovat kaikille avoimen asiointiympäristön yhteydessä olennaisen tärkeitä. Luvan hakijat ovat jo tähänkin saakka kiinnittäneet huomiota siihen, miten

lupahakemuksen tietoja julkistetaan. Tämä on viranomaisen syytä ottaa vakavasti. Mikäli hakemus on julkaistava internetissä, on tiedon saatavuus aivan toista luokkaa kuin nykyisessä järjestelmässä, jossa hakemus on julkinen asiakirja, johon voi tutustua viranomaisen luona ja josta saa tilattua jäljennöksiä, mutta joka ei ole internetin kautta haettavissa. Asiakirjan julkisuus on pidettävä erillään siitä kysymyksestä, millä tavoin viranomainen siitä tiedottaa. Jos hakijat eivät koe, että asiointiympäristö tarjoaa hakemuksen tiedoille riittävää suojaa, he joko eivät käytä asiointiympäristöä ellei se ole pakollista (ympäristölupaviraston käsityksen mukaan pakollisuus ei ole mahdollista) tai vaativat, että osa asiakirjoista on jätettävä sen ulkopuolelle julkisuudeltaan erilaisen kohtelun varaan. Viimeksi mainitusta vaihtoehdosta seuraa viranomaiselle lisätyötä mm. julkisuutta ja salassapitoa koskevien päätösten vuoksi. (ISY)

On selvitettävä, aiheutuuko julkisuuslain säännöksistä esteitä esim. jakelulistojen kaikille avoimessa asiointiympäristössä säilyttämiseen. Mahdollisesti tämä ja jokin muukin materiaali jouduttaisiin säilyttämään sellaisessa paikassa, johon on pääsy vain ympäristöhallinnon henkilökunnalla. Näissä kysymyksissä on syytä tehdä yhteistyötä niiden ympäristöhallinnon virkamiesten kanssa, jotka huolehtivat ympäristöhallinnon tietoaaineistojen julkisuutta, luovuttamista ja hinnoittelua varten pidettävästä ohjeesta. (ISY)

Nykyisinkin pyritään siihen, että hakijaa neuvoisi sellainen henkilö, joka tulee myöhemmin käsittelemään hakemusta. Tämän käytännön jatkaminen on tarkoituksenmukaista. (ISY)

Käsittelijöiden valinnasta on syytä määrätä aikanaan laadittavassa työjärjestyksessä. Väliraportin ajatukset käsittelijän (siis lähinnä esittelijän) valinnasta, läheisyysperiaatteesta ja asiantuntemuksen saamisesta harvinaisempiin asioihin ovat apuna työjärjestystä laadittaessa. Kuten väliraportistakin voisi päätellä, käsittelijöiden valinta tulisi järjestää niin, että useimmissa tapauksissa se ei aiheuttaisi erityistä pohtimista eikä viraston johtoa asialla vaivattaisi. Projektin II organisaatiokaaviossa ei ole vielä otettu huomioon tähän liittyviä seikkoja. (ISY)

Väliraportissa esitetty sähköinen hakemuksen tarkastus ja päätöksen valmistelu vastaa sisällöltään nykyistä menettelyä. (ISY)

Väliraportin mukaan lupamääräysten korvaaminen kertoelmaosassa olevilla menettelykuvauksilla olisi mahdollista. Epäselvää on, mitä tällä tarkoitetaan. Hankkeen jatkotyöskentelyssä on selvitettävä, minkälainen sitovuus ajatellaan olevan kertoelmaan otetuilla maininnoilla, jos tarkoitus on muuttaa nykyisiä käytäntöjä. Kysymys on tulkinnanvarainen ja sitä tulisi lähestyä siitakin näkökulmasta, voidaanko laiminlyöntien johdosta ryhtyä esim. hallintopakkomenettelyyn. Myös päätöksen perusteluvollisuuden ulottamista kertoelmaosassa olevaan velvoittavana pidettävään osaan on harkittava. Vähintään on selvennettävä, minkälaisia kertoelmaosan menettelykuvauksia voitaisiin pitää sitovina ja määräyksiä korvaavina. (ISY)

Väliraportin kuvaus ratkaisuosion valmistelusta vaikuttaa asianmukaisesti ottavan huomioon tapauskohtaisen harkinnan merkityksen päätöksenteossa. (ISY)

Huolimatta esitetyn lupamenettelyä tukevan sähköistä asiointiympäristöä hyödyntävän vaihtoehdon paremmuudesta, tulee perinteistä kirjallista menettelyä edelleen pitää välttämättömänä. Kuulemismenettely ja asianosaisten oikeusturva edellyttää jatkossakin, että sähköisen hakemuksen lisäksi asiakirjojen on oltava myös paperilla. (PSY)

On erittäin hyvä, että väliraportissa otetaan esille lupapäätöksen kertoelmaosassa olevien menettelykuvausten sekä päästöilmoitusten sitovuus toiminnanharjoittajan suhteen. Kertoelmaosion tiedon sitovuus ei kuitenkaan ole yhtä ehdoton lupamääräyksessä määrätyn kanssa, mikä olisi selkeästi tuotava esiin. Tämän vuoksi tulisi tarkkaan harkita, missä määrin toiminnanharjoittajan ilmoittamien päästötasojen ja menetelmäkuvausten mukaan ottaminen ratkaisupankkiin on sähköisen asiointijärjestelmän kehittämisen ja käyttöönnoton ensivaiheessa järkevää. (PSY)

Väliraportin kuvaus ratkaisuosion valmistelusta on asianmukainen ja ottaa huomioon tapauskohtaisen harkinnan merkityksen päätöksenteossa. (PSY)

Den föreslagna elektroniska behandlingen av ärendet kunde medföra, att kostnaderna för hörande (kopiering och utskick av handlingar) kunde hållas på en rimlig nivå. (Natur och Miljö)

Lupakäsittelyn nopeuttamisessa tulisi korostaa myös luvanhakijan omaa vastuuta. Esimerkiksi kalatalousviranomaisen joutuu nykyisin kohtuuttoman usein täydentämään lupahakemuksen liittyviä puutteellisia kalasto- ja kalastustietoja. (MMM)

Asioiden sähköisessä valmistelussa on huolehdittava siitä, ettei se kuormita kohtuuttomasti lupaviranomaisia eikä muuta lupaviranomaisia hakijoiden palkattomiksi konsulteiksi. (VETDI)

Hakijan neuvonnan kohdalla olisi huomiota kiinnitettävä myös neuvonnan oikeudellisiin rajoihin niissä tapauksissa, joissa hakijan edut ilmeisesti ovat muun asianosaisen etua vastassa. Tällaisia kysymyksiä ja tilanteita on etenkin vesitalousasioissa, mutta myös ympäristölupa-asioissa. (KHO)

3.2 Käsittelijöiden valinta

Kokonaisasiantuntemus lupakäsittelyssä on vaarassa merkittävästi vähentyä, koska alueellisen ympäristökeskuksen lausunto voi sisältää lähinnä vain keskeiset vaatimukset. Saman laitoksen asioita käsittelevät eri lupakierroksilla mahdollisesti eri henkilöt ja pitkät matkat vähentävät käyntejä paikan päällä, jolloin syvällistä laitos-tuntemusta ei synny. (LOS)

Nykyisinkin pyritään siihen, että hakijaa neuvoisi jo hakemuksen laatimisvaiheessa sellainen henkilö, joka tulee myöhemmin käsittelemään hakemusta. Tämän käytännön jatkaminen on tarkoituksenmukaista. (PSY)

Väliraportin esitykset käsittelijän valinnasta, läheisyysperiaatteesta ja asiantuntemuksen kohdentamisesta erityisasiantuntemusta vaativiin asioihin ovat oikeasuuntaisia ja niitä voidaan hyödyntää mm. uuden lupaviraston työjärjestyksestä laadittaessa. (PSY)

Esitetyt ajatukset läheisyysperiaatteesta, käsittelijöiden valinnasta ja kokoonpanosta ovat kannatettavia ja vastaavat pääpiirteissään nykyistäkin käytäntöä. (LSY)

Sivun 15. kolmannessa kappaleessa mainitaan, että "Alueellisella toimipisteellä säilyy perusvastuu asian käsittelyn eteenpäin viemisestä." Tämä kaikin tavoin voi tarkoittaa vain tilanteita, joissa päätösluonnoksen kirjoittamisvastuu on annettu ko. toimipisteessä työskentelevälle käsittelijälle. Yleensäkin, ja kuten sivun 14. ensimmäisessä kappaleessa todetaan, huolenpito asian etenemisestä kuuluu sille käsittelijälle, joka vastaa päätösluonnoksen kirjoittamisesta. (LSY)

Vid den fortsatta beredningen bör större uppmärksamhet fästas vid definiering av ramar för val av vem som behandlas miljötillståndsansökan, eftersom detta kan ha en stor inverkan på kvaliteten på miljötillståndsbesluten. (Natur och Miljö)

Väliraportissa esitetään ajatus, että erityisasiantuntemusta vaativien lupa-asioden käsittely keskitettäisiin tiettyyn ympäristölupavirastoon. Tämä ei ole kannatettavaa, sillä toiminnanharjoittajan toimintaympäristön paikallistuntemus jää tällöin kokonaan pois. (Metsäteollisuus)

3.3 Valvontaviranomaisen rooli

Valvontaviranomaisen rooli lupakäsittelyssä tulee olla selkeä ja työnjako lupa- ja valvontaviranomaisen kesken täsmällinen. Samalla on luotava toimivat yhteistyömekanismi. Uudistuksista huolimatta alueellisella ympäristökeskuksilla on syytä yleisen edun edistämiseksi säilyttää lausunnon antamisen mahdollisuus lupamenetelyssä. Lupatarpeen harkinta on syytä selkeästi osoittaa valvontaviranomaisen

tehtäväksi. Lupaviranomaisen tarkastusmuistiot on jatkossa tallennettava VAHTI-järjestelmään. (HAM)

Lupa-asioiden ja valvonta-asioiden rajalinjaa on tässä uudistuksessa tarkistettava. Valvontaviranomaisen päätettäväksi on siirrettävä kaikki valvontatyöhön kiinteästi liittyvien asioiden päättäminen. Lupaviranomaisen toimivalta on pelkistettävä vain uusien toimintojen lupahakemusten ja olemassa olevien toimintojen merkittävien muutoshakemusten päätösten tekeminen. Ilmoitusasioiden käsittely valtionhallinnossa on annettava kokonaisuudessaan ympäristökeskusten tehtäväksi. (HAM)

Edellä esitetyn perusteella lupakäsittelijän ja valvojan yhteistyötä olisi selvitettävä vielä perusteellisemmin, jotta toimiva ja tuottava yhteistyömalli löytyisi. Yhteistyön vähimmäistavoitteena tulisi kuitenkin olla valvojan ja lupakäsittelijän yhteiset neuvonpidot luvan valmistelun eri vaiheissa. Jotta lisääntyvä yhteydenpito ei lisäisi matkakustannuksia, tulisi kaikissa lupavirastoissa ja ympäristökeskuksissa olla videoneuvotteluyhteydet. Lyhyempien käsittelyaikojen ja tehokkuuden kannalta turvalisimmalta ratkaisulta vaikuttaisi selkeä työnjako, jossa lupaviranomainen käsittelee luvan kokonaisuudessaan ja neuvottelee tarvittaessa valvojan kanssa. (ESA)

Lupa- ja valvontaviranomaisen yhteistyö ei uudistuksen seurauksena parane, vaan heikkenee merkittävästi, eikä pelkällä sähköisellä järjestelmällä voida tilannetta juurikaan parantaa. (LOS)

Erityisesti valvontaviranomaisen rooli uudessa lupakäsittelyssä olisi väliraportissa esitettyä tarkemmin säädöstasolla selvitettävä. Vaarana voi näet olla, että valvontaviranomainen on tosiasiallinen lupaviranomainen. Raportista luettuna (väliraportti s.18) tilanne näyttää aika erikoiselta ...”ayk:t tukisivat osaltaan lupaviranomaisten toimintaa, mutta vastuu ympäristölupaviranomaisella....” ! Erikoiselta kuulostaa ja entä luvanhakijan oikeusturva; valvojahan voi johdatella ääritapauksessa lupaviranomaista haluamaansa suuntaan jne. Jos kerran on yksi valtion lupaviranomainen niin se on sitten niin, mutta jos raportin 18 sivussa lausuttu toteutuisi, olisi edelleen käytännössä kaksi; kyllähän siinä toiminnanharjoittajatkin menevät pyörälle päästään, kenen kanssa asioida. (KAI)

Sen sijaan olisi tarpeen määritellä lausunnonantajan rooli lupamenettelyssä eli mistä seikoista valvojalta pyydetään lausuntoa; esimerkiksi laajan lupahakemuksen läpikäyminen kokonaisuudessaan on aikaa vievää ja työlästä. Maksu lausunnosta voitaisiin periä kytkemättä ayk:n roolia lupien ”apuvalmistelijaksi”. (KAI)

Aluekeskusten rooli valvojana/lausunnonantajana tulisi näin ollen selkiyttää esimerkiksi siten, että aluekeskuksen roolissa painottuisi erityisesti paikallisten ja laitospöytäkirjojen olosuhteiden tunteminen. Edellä mainittuja seikkoja on pidettävä erityisen tärkeinä uudessa tilanteessa, jossa luvittajan ja toiminnanharjoittajan jo maantieteellinenkin välimatka on huomattava eli luvittajan tarkastusmatkat varmasti tulevat vähenemään. (KAI)

Ja vielä eräs keskeinen seikka eli se, että jos pelkona on, ettei uudesta ympäristölupavirastosta löydy asiantuntijoita ilman ayk:ien ”apuvalmistelu”, ei uudistuksen toteuttaminen ole mitenkään taloudellista saati tuottavaa. (KAI)

Projekti III:n väliraportissa esitetään, että jatkossa tulisi valvojan viranomaisen roolia lupakäsittelyn yhteydessä entisestään lisätä. Valvontaviranomaisella on paikallistuntemusta ja valvontaviranomainen tuo lupakäsittelyyn arvokasta, reaaliaikaista tietoa luvitettavan laitoksen / toimialan toiminnasta. Jatkossa valvontaviranomaisen roolia tiedontuottajana tuleekin lisätä ja kehittää, mutta ratkaisuja tehtäessä tulee ottaa myös huomioon se, että valvontaviranomaisella ei voi olla toimivaltaa tuottaa suoraan päätöksen sisältöä. Jatkossa onkin tärkeää laatia yhteistyössä valvontaviranomaisten kanssa selkeät menettelytavat sille miten osallistuminen hoidetaan ja siitä miten osa lupatuloista suunnataan valvontaviranomaiselle. (LAP)

Valvojan osallistuminen lupaprosessiin on jäänyt epäselväksi, ja kerrottu esityksessä useilla eri sanamuodoilla. Esityksen mukaan valvoja osallistuisi jollakin tavalla

luvan valmisteluun ja jopa tuottaisi osan luvasta, ja ilmeisesti vielä luvan vireille tulon jälkeenkin osallistuisi hakemuksen alkutarkastukseen. Tässä yhteydessä on viitattu nykyiseen käytäntöön, jossa valvoja voi hyväksyä tarkkailusuunnitelman. Nykykäytäntö kuitenkin perustuu jo annettuun lupaan ja luvassa annettuihin reunaehtoihin tarkkailusuunnitelman hyväksymisestä. Valvojan asema tulee sovittaa lainsäädännön vaatimuksiin niin, että esteellisyysongelmia ei tule. Mm. valtiontilintarkastajat ovat puoltaneet täysin erillisten lupaviranomaisten perustamista juuri esteellisyysyistä. Aluekeskuksissa on tietoisesti pystytty pitämään erillään valvojan ja lupaviranomaisen roolit mutta esityksen sanamuoto on tässä suhteessa vielä jäsentymätön ja moniselitteinen. Tässä ei ole kyse säästöistä vaan päätöksenteosta siitä, kohdistetaanko tietty osa lupaprosessista lupaviranomaiselle vai valvontaviranomaiselle, ja resurssein jakamisesta sen päätöksen mukaisesti. Valvonnan osallistumista lupapäätöksen tuottamiseen on perusteltu sillä, että se vähentäisi lausuntojen tarvetta. Suuri osa aluekeskusten antamista lupapäätöksistä on tähänkin asti tehty ilman raskasta lausuntomenettelyä. Kaiken kaikkiaan lupaprosessin läpi käyminen näyttäisi uudessa järjestelmässä jo käsittelyn alkuvaiheessa vaativan monen henkilön tutustumista asiaan joko yhtäikaa tai peräjälkeen, kun nykyisellään monet lupa-asiat lähtevät melko suoraviivaisesti kuulutettavaksi. (LSU)

Valvontaviranomaisen kytkeminen lupaprosessiin esitetyllä tavalla ei tue tuottavuutta. Projektissa on esitetty valvontaviranomaiselle uusi rooli sitomalla valvoja nykyistä kiinteämmin luvan valmisteluun. Valvoja ei voi toimia luvanhakijan konsulttina. Sekä valvojan että luvittajan tulee olla mukana hakijan kanssa käytävissä neuvotteluissa ennen lupahakemuksen laatimista. Lupahakemuksen alkutarkastukseen ei valvojan ole enää tarpeen osallistua. Lupapäätöksen ei-olennaisten osien delegointi valvojalle vaikuttaa vieraalta. Se on valvojan alistamista ja vähättelee valvojan asiantuntemusta. (UUS)

Projekti esittää valvontaviranomaisen paikallistuntemuksen hyödyntämistä lupaprosessissa osallistumalla jopa lupapäätöksen valmisteluunkin. Projektin esityksen mukaan lupaa hakevaa toimintaa valvojan viranomaisen edustajan tiiviimpi osallistuminen lupamenettelyyn mahdollistaisi alueellisen ympäristökeskuksen ympäristönsuojeluviranomaisen lausunnon olennaisen lyhentämisen tai tekisi sen jopa tarpeettomaksi, kun valvoja voi vaikuttaa lupahakemuksen käsittelyyn entistä aktiivisemmin. Ympäristökeskus pitää ehdotusta ongelmallisena, koska hallintolaki edellyttää, että valvojan vaatimukset tulevat hakijan ja muiden asianosaisten tietoon hallintolain mukaisesti ennen päätöksen antamista, jotta he voivat ottaa näihin kantaa. Osallistumisella lausunnon antoa korvaamalla ei tule vähentää asianosaisten oikeusturvaa. (PSA)

Projekti esittää, että valvontaviranomainen voisi tuottaa osan lupapäätöksen sisällöstä. Esityksessä käytetään termiä delegoitavat asiat. Tämän mukaan delegoitavat asiat voisivat olla sellaisia, jotka eivät olennaisesti vaikuta luparatkaisuun. Näin toimittaessa ympäristökeskukset tukisivat osaltaan lupaviranomaisen toimintaa, mutta vastuu ympäristöluparatkaisusta olisi edelleen ympäristölupaviranomaisella. Ympäristökeskus pitää esitystä delegoinnista epäselvänä ja se hämärtää lupaviranomaisen ja valvojan rooleja. (PSA)

Muutoin raportissa esitetty luvittajan ja valvojan tehtävät lupaprosessissa on kirjattu paremmin kuin Projektin II väliraportissa. Mikäli valvoja osallistuu luvan valmisteluun Projektin III esittämässä muodossa, on henkilöstön motivaation kannalta tärkeää, että osallistuminen on tasa-arvoista lupaviranomaisen osallistumisen kanssa. Edelleen ympäristökeskus pitää tärkeänä, että lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen tehtävät ja vastuut ovat selkeät muun muassa luvan tarpeen arvioinnissa ja hakijan neuvonnassa. (PPO)

Esitetyt maan kattavat eri toimialojen ryhmät ovat tärkeitä toteuttaa. Valvontaviranomaisen rooli lupapäätöksen valmistelussa on laitospohjaisen asiantuntemuksen

vuoksi tärkeää. Ehdotus valvontaviranomaisen osallistumisesta varsinaisten määräysten valmisteluun tuo mukanaan uuden byrokraattisen kuvion, koska valvontaviranomaisen ei ole tarkoitus kuulua varsinaiseen ratkaisukokoonpanoon. On tärkeää, että valvontaviranomainen toimittaa lupaprosessin aikana päätöksenteon pohjaksi sellaiset tiedot, joita syystä tai toisesta ei ole hakemuksessa mukana, ja tämä tapahtuu, kuten nykyisinkin, neuvottelujen, tarkastuskäyntien ja lausuntomenettelyn yhteydessä. (LSY)

Valvontaviranomainen tuo lupakäsittelyyn arvokasta, reaaliaikaista tietoa hakijan/toimialan toiminnasta. Koska lupaviranomainen kantaa vastuun päätöksestään, ei valvontaviranomaisen osallistumisella tiedontuottajana päätöksentekoon ole juridisia ongelmia. Sitä vastoin valvontaviranomaisella ei voi olla toimivaltaa tuottaa suoraan päätöksen sisältöä. (PSY)

Väliraportista ei käy ilmi, että olisi mietitty, minkälaisille perustaville näkemyksille työ on rakentunut. Erityisesti kiinnittää huomiota, että valvontaviranomaisen ja lupaviranomaisen rooleja ei ole pidetty erillään, vaikka tässä on kysymys sekä nykyisestä että tulevasta lainsäädännöllisestä ratkaisusta. Paitsi että jääviyskysymykset ovat vakava asia, myös valvontatoiminnan tehokas hoitaminen edellyttää tiettyä erillisyyttä. Roolien erillisyydestä huolimatta riittävä tietojenvaihto ja muu yhteistyö on mahdollista järjestää tehokkaasti. (ISY)

Roolit on syytä pitää erillään myös sikäli, että hallintomenettelyyn ja viranomaisen velvollisuuksiin kuuluva neuvonta ei saa merkitä hakijan konsultiksi ryhtymistä. Neuvonnan ja konsulttitoiminnan rajoja olisi syytä vielä hankkeen jatkotyöskentelyssä pohtia. Väliraportista saa nyt sen käsityksen, että hakemusta tehtäisiin yhteistyössä hakijan ja viranomaisen kesken, mikä ei voi olla asianmukaista. Menettely vaarantaisi Ympäristölupaviraston puolueettomuutta ja riippumattomuutta muihin asianosaisiin nähden. Tähän liittyvät myös vastuukysymykset käsittelyajasta sikäli, että viranomaisen vastuulla on asian viipyminen vasta siitä lukien, kun hakemus on riittävä kuulutettavaksi. Lupa-asioita hoitavien virkamiesten yleinen kokemus on, että pienen ja keskisuuren toiminnan osalta neuvonnan tarve on suuri. (ISY)

Valvontaviranomaisen roolia on jo tässä lausunnossa käsitelty. Valvontaviranomaisen tietoja ja niiden tarvetta lupakäsittelyssä ei ole syytä aliarvioida, mutta yhteydenpidossa on muistettava, että valvontaviranomainen on yksi asianosaistahoista ja lupaviranomaisen tulee pysyä asianosaisten välillä puolueettomana. Väliraportissa kuvattu yhteydenpito ja delegointimahdollisuus eivät täytä näitä vaatimuksia. Esim. tarkkailusuunnitelman hyväksyminen voi tapahtua myös ympäristönsuojelulaissa säädetyllä tavalla, jos delegointi on tarpeen. (ISY)

Väliraportin sivulla 18 esitetään ajatus, että valvontaviranomainen voisi tuottaa osan lupapäätöksen sisällöstä. Metsäteollisuus ei kannata asian ratkaisun osittaistakaan siirtämistä alueelliselle ympäristökeskukselle. Käytännössä ajatuksen hyväksyminen johtaa uudistuksen vesittymiseen. Mikäli valmistelutyötä kuitenkin vastoin tätä näkemystä jatketaan väliraportissa esitetyllä tavalla, niin toimivallan osittaisesta siirrosta tulee säätää yksiselitteiset säännökset lakiin/asetukseen, jottei se johda mielivaltaan. Nykyisen lausuntokäytännön tulee voida jatkua, sillä valvovan viranomaisen edustajan tiiviimpi osallistuminen lupamenettelyyn vaarantaa lainkäyttövallan riippumattomuuden. (Metsäteollisuus)

Valvontaviranomaisen roolin osalta hallinto-oikeus korostaa sitä, että hankkeen lähtökohtana on ollut erottaa valtion lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen roolit toisistaan. Projektin III:ssä on valvontaviranomaiselle esitetty rooli myös lupaviranomaisessa. Valvontaviranomainen osallistuisi hakijan neuvontaan ja ympäristölupahakemuksen alkutarkastukseen yhteistyössä lupaviranomaisen kanssa. Valvontaviranomainen voisi tuottaa osan lupapäätöksen sisällöstä. Tarkoituksena on valvovan viranomaisen edustajan aktiivinen ja tiivis osallistuminen lupamenettelyyn. Lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen toiminnot tulisi selkeästi pitää erillään

toisistaan. Mikäli valvontaviranomainen tulee osallistumaan lupamenettelyyn esitetyllä tavalla, on huolehdittava siitä, että menettely on läpinäkyvää ja avointa myös hakijaan ja asianosaisiin nähden. (VaHaO)

Valvovan viranomaisen tiiviimpi osallistuminen lupamenettelyyn niin, että viranomaisen erillinen lausunto voisi käydä tarpeettomaksi, on periaatteessa kannatettavaa. Hakijalla tulisi kuitenkin olla edelleen mahdollisuus vastata myös valvontaviranomaisen esittämiin vaatimuksiin. (MMM)

Pelkästään ympäristökeskusten valvojen kytkeminen kiinteästi ratkaisutoimintaan ei ole mahdollista, koska toiminnan on oltava uskottavaa ja läpinäkyvää. Valvonta palvelee samalla ympäristökeskusten lausunnonantoa lupa-asioissa. Valvojan osallistuminen ei miltään osin voi korvata yleistä etua ajavan viranomaisen lausuntoa, jossa esitetyt vaatimukset on käytävä ilmi lupapäätöksestä ja niihin on Ympäristölupaviraston otettava avoimesti kantaa. (JUKO/YLV)

Koska valvoja hoitaa sille laissa erikseen määrättyä tehtävää, lupaviraston päätösmaksun osittainen siirtäminen ympäristökeskukselle valvojan virkatyönä tehtävän työn osalta ei ole mahdollista. (JUKO/YLV)

Valvontaviranomaisen tehtävänä ratkaisutoiminnassa on se, että valvoja tuottaa objektiivisia tietoja, joita voidaan hyödyntää lupa-asian käsittelyssä. Tiivis kolmikanta yhteistyö luvittajan, valvojan ja luvanhakijan kanssa on ratkaisutoiminnan uskottavuuden kannalta ongelmallista. Päätöksillä on myös laajoja vaikutuksia yksityisten oikeuksiin ja etuihin. Luvanhakuvaiheessa valvojan ja hakijan yhteistyö siten, että hakemukset ovat mahdollisimman kattavat ja kaikki oleelliset tiedot ovat käytettävissä, on tärkeää. (JUKO/YLV)

Työryhmän esityksessä kuvattu valvontaviranomaisen rooli uudessa lupakäsittelyssä vaikuttaa sekavalta ja siinä jopa sekoittuvat lupa- ja valvontaviranomaisen roolit. (Kuopio)

3.4 Muut vastuunjaot

Yksi lupaviranomainen ei automaattisesti merkitse yhtenäistä päätöksentekoa. On myös huolehdittava yhteisistä linjauksista ja niihin sitoutumisesta. (LOS)

Valtakunnalliselle lupavirastolle on ajateltu antaa ohjeelliset alueelliset toimivaltarajat. Lähimmässä toimipisteessä käsiteltäisiin läheisyysperiaatteen mukaisesti 80 % hakemuksista. Keskitettäväksi tulisivat ympäristönsuojelullisesti vaativimmat laitokset tai laitokset, joita on vain vähän, yhden käsittelijän tulisi kuitenkin olla alueellisesta toimipisteestä. Epäselväksi jää määräytyisivätkö ohjeelliset alueelliset toimivaltarajat siten etäisyyksien mukaan vai esim. aluekeskusten toimialueiden mukaan. Jälkimmäisessä tapauksessa läheisyysperiaate jäisi toteutumatta suuressa osassa Länsi-Suomen ympäristökeskuksen 55 kunnan aluetta, jos lupavirastot olisivat esim. Oulussa, Kuopiossa ja Helsingissä. (LSU)

Ympäristökeskus pitää tärkeänä lupa- ja valvontaviranomaisten yhteistyötä ja tiedon vaihtoa lupakäsittelyssä. Uudistuksessa tulee luoda kuitenkin selkeät toimivallan rajat lupa- ja valvontaviranomaisten kesken ja selvittää myös uudistuksen vaikutukset valvojan työhön ja resursseihin. Projektin tulisi tarkastella jatkossa myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen mahdollista osallistumista lupaprosessiin, mm. tarkastuksiin. (PSA)

Lupapäätöksenteon ja valvonnan eriytyminen aiheuttaa tarpeen kehittää näiden välistä yhteistoimintaa. Silti ei välttämättä ole oikeudellisesti asianmukaista liiaksi hämärtää rajaa näiden kahden välillä. Joka tapauksessa on varmistettava, että lupamenettely on avointa ja selkeää asianosaistenkin kannalta. (KHO)

Väliraportista selviää huonosti, kuinka sähköisen lupajärjestelmän ja ratkaisupankin ylläpito- ja neuvontatyö järjestetään. Epäselväksi jää myös, miten kunnan ja valtion ympäristölupaviranomaisen toimintavastuut jakautuvat. (VETY)

3.5 Käsittelyaika

Keski-Suomen ympäristökeskuksen käsityksen mukaan yksittäisen lupahakemuksen tehollista käsittelyaikaa on mahdollista lyhentää merkittävästi. Tämä ei välttämättä merkitse yhtä suurta vähennystä lupahakemuksen kokonaiskäsittelyaikaan, koska järjestelmässä on samanaikaisesti suuri lupamassa ja kaikki yksittäisen luvan käsittelyä hidastavat viiveet eivät ole täysin vältettävissä. (KSU)

Uudenmaan ympäristökeskuksen käsityksen mukaan projektin tavoite lisätä tuottavuutta ei välttämättä toteudu. Lupahakemuksen virallinen käsittelyaika lyhenee nykyisestä varmasti kuukausilla, mutta lupaviranomaisen hakemuksen käsittelyyn käyttämä kokonaiskäsittelyaika ei juuri lyhene. Suuri osa lupaviranomaisen työstä kohdistuu ehdotuksen mukaan aikaan, jolloin lupahakemus ei vielä ole vireillä. Myös tämä työaika tulee kirjata hakemuksen kokonaiskäsittelyaikaan, joka on perustana mm. ympäristölupamaksulle. (UUS)

Järjestelmän oletettavia vaikutuksia ja niiden merkittävyyttä lupaprosessin eri osatekijöihin on taulukossa käyty läpi hyvin seikkaperäisesti. Muutos nykyiseen on arvioitu liian positiiviseksi useiden osatekijöiden osalta. Pieni negatiivinen muutos on oikein arvioitu mm. paikallistuntemuksen ja tarkastuskäyntien järjestämisen osatekijöihin. Hakemukseen tarvittavien karttojen ja muiden kuvien sähköiseen muotoon saattaminen ei voi olla uudessakaan järjestelmässä viranomaisen tehtävä, vaan se kuuluu yksiselitteisesti luvan hakijalle. (UUS)

Projekti on laskenut uuden järjestelmän vaikutuksia luvan käsittelyaikoihin ja todennut, että suorat käsittelyaikaa lyhentävät vaikutukset kohdistuvat lähinnä hakemuksen alkuvaiheeseen, jossa hakemusasiasa valmistellaan kuulutusvalmiiksi sekä päätösluonnoksen laatimisvaiheeseen. Sen sijaan ohjauksen ja neuvonnan resurssitarvetta ennen hakemuksen vireille tuloa ei ole arvioitu. (PSA)

Projektilla vaikuttaa olleen tavoitteena käsittelyajan säästö, vaikka se olisikin vähäinen. Luonnollisesti käsittelystä on pyrittävä karsimaan turhaa viivytystä aiheuttavat menettelytavat, jos sellaisia on, mutta ainakin Itä-Suomen ympäristölupaviraston käsittelyajat ovat jo nykyisellään niin hyvällä tasolla, että käsittelyn nopeuttaminen entisestään tapahtuisi toiminnan laadun ja henkilöstön jaksamisen kustannuksella eikä mitään varsinaista hyötyä saavutettaisi. Esim. tietty määrä ei-aktiiviseen käsittelyyn kuluva aikaa on välttämättä hyväksyttävä, kun käsiteltävänä on laajoja asioita. Muutenkaan henkilöstösäästöjä ei saada aikaan ei-aktiiviseen käsittelyyn kuluvan ajan lyhentämisestä. (ISY)

Uuden järjestelmän vaikutuksista lupa-asian käsittelyaikaan on esitetty taulukko. Sen mukaan suurin ajansäästö eli kaksi kuukautta (nykyisestä kolmesta kuukaudesta uuden järjestelmän yhteen kuukauteen) on saavutettavissa hakemuksen saattamista kuulutusvalmiiksi koskevassa käsittelyvaiheessa, johon kuuluvat taulukon mukaan vireilletulo, alkutarkastus, täydennyspyynnöt, tarpeelliset neuvottelut, kohteeseen tutustuminen tarvittaessa sekä kuulutuksen ja lehdistötiedotteen valmistelu. Se, että tämän vaiheen nykyinen keskimääräinen käsittelyaika on kolme kuukautta, johtuu suurimmalta osin siitä, että hakijat toimittavat puutteellisia hakemuksia lupavirastoihin. Kun esimerkiksi turvetuottaja lähettää syksyllä hakemuksen, josta puuttuu tarvittava vain kesällä mahdollisia maastotöitä edellyttävä luontoselvitys, aikaa kuluu täydennykseen jopa lähes vuosi. Aina ei hakemuksen pois vetäminen selvitysjaksiksi ole järkevää. Puutteiden korjaamiseksi tarvitaan monesti paljon normaalia henkilötyötä niin lupavirastossa kuin hakijankin taholla. Käsittelyajat eivät voi nykyisestään lyhentyä, jos henkilöstöä vähennetään. (ISY)

Myös esitetty ennakkoiva hakijan opastaminen tulee ottaa huomioon tutkittaessa uuden järjestelmän vaikutuksia työaikaan. Vaikka työaika osiossa ”hakemuksen saattaminen kuulutuskuntoon” lyhenee, tämä työaika siirtyy ennen hakemuksen vireille tuloa tehtäväksi työajaksi. (ISY)

Mikäli on tarpeen tarkastella todellisia viranomaisen menettelyyn kuuluvia käsittelyaikoja, voitaneen asiankäsittelyjärjestelmään laatia keino tuottaa tätä koskevaa aineistoa. Ympäristölupaviraston käsityksen mukaan käsittelyaikojen näin tarkka seuraaminen ei ole tarpeen. (ISY)

Sähköiseen lupakäsittelyyn siirtyminen vähentää työmäärää sekä nopeuttaa lupien käsittelyä. Lupien käsittelyajat ovat tällä hetkellä toiminnanharjoittajien kannalta liian pitkiä. Lupaviranomaisen pyytämät täydennykset tulee pyytää hakijalta viimeistään 2-3 kuukauden kuluessa. (Metsäteollisuus)

Lupakäsittelyn aikataulua tulisi tiivistää 4–7 kuukauteen. Tämä edellyttää resursien lisäämistä myös kuntiin. (Laukaa)

I arbetsgruppens mellanrapport ingår en analys av behandlingstider. Enligt arbetsgruppens bedömning skulle reformen leda till kortade behandlingstider. Natur och Miljö anser, att kortade behandlingstider inte är ett särskilt väsentligt mål och att en del av den förväntade tidsinbesparingen från den tekniska behandlingen av tillståndshandlingar kunde kompenseras med längre tider för hörande. Tiden för utlåtanden och kommentarer kunde förlängas med 50 %. (Natur och Miljö)

4 Muut näkökohdat

4.1 Asianosaisten osallistuminen

Tavoitteena oleva kansalaisten tiedonsaannin lisääntyminen saavutetaan, jos lupahakemusta tukevan asiointiympäristön tieto saadaan myös asianosaisten käyttöön. Ratkaisupankin avulla voidaan ympäristölupapäätösten vertailukelpoisuutta ja lupapäätösten ennakoitavuutta parantaa. Samaa tavoitetta on palvellut mm. lupapäätösten julkaiseminen internetissä vuodesta 2002 alkaen. (UUS)

Väli raportissa esitetty sähköinen hakemuksen tarkastus ja päätöksen valmistelu vastaavat pääosin sisällöltään nykyistä menettelyä. Merkittävän parannuksen nykykäytäntöön (asiakirjat nähtävillä kunnan/kaupungin virastoissa ja lupaviranomaisessa) toisi erityisesti laaja-alaisissa hankkeissa mahdollisuus asettaa asiakirjat nähtäville sähköiseen asiointiympäristöön. Tämä antaisi asianosaisille mahdollisuuden perehtyä asiaan tarkemmin lähimmän internet-yhteyden kautta ja vapauttaisi lupaviranomaisen resursseja asiakaspalvelusta. (PSY)

Sähköinen, osittain avoin asiointiympäristö saattaisi olla asianosaisten kannalta hyvä ratkaisu. Esim. hakemuksen sähköinen julkaiseminen, sikäli kuin sille ei ole tietosuojaan kannalta esteitä, helpottaisi tiedon saamista haitankärsijöiden kannalta samoin kuin niiden viranomaistenkin kannalta, joille ei lähetetä asiakirjoja lausunnon antamista varten. (ISY)

Huomattakoon, että uusi tekniikka mahdollistaa kansalaisten kuulemisen ja lausuntojen käsittelemisen tehokkaasti. Tästä säästynyt aika mahdollistaa myös lausuntoaikojen pidentämisen. Nykyiset lausunto- ja muistutusajat – kuten myös muutoksenhakuajat – ovat asioiden laajuuteen nähden riittämättömiä. (SLL)

Natur och Miljö välkomnar varmt förslaget till en offentlig databas över givna miljötillstånd. Detta förbättrar även medborgarnas möjligheter hitta relevant information och engagera sig i miljötillståndsfrågor. (Natur och Miljö)

Gällande behandlingen av miljötillståndsansökan föreslår Natur och Miljö, att större vikt skulle fästas vid hörande av intressenter. Utlåtanden från intressenter förbättrar informationsbasen för tillståndsbesluten och höjer därmed deras kvalitet. Samtidigt minskar sannolikt besvären. Natur och Miljö föreslår, att utlåtanden om miljötillståndsbeslut i högre grad och mera systematiskt skulle inbegäras av miljöorganisationer på nationell, regional och lokal nivå. (Natur och Miljö)

Väli raportissa esitetään, että lupamenettelyä tukevan asiointiympäristön tieto on myös lausunnonantajien ja muistuttajien käytössä. Tätä pidetään väli raportissa hyvä-

nä asiana. Käytännössä tämä seikka tulee juuri lisäämään työtä lupavirastossa, sillä asiantuntemattomat tai asioita vain osittain tuntevat lausunnonantajat/muistuttajat sotkevat asiat helposti keskenään. (Metsäteollisuus)

4.2 Resurssit

Väliraportin mukaan lupamenettelyn nopeuttaminen ja tehostaminen edellyttää lupa- ja valvontaviranomaisen resurssien käytön järjestelyä. Tarkoituksena olisi perustaa koko maan kattavia, tietyn toimialan valmisteluryhmiä. Ympäristölupien laatu- ja yhtenäisyystavoitteiden toteuttamiseksi ajatus tuntuu houkuttelevalta, mutta sitoo alueellisen ympäristökeskuksen voimavaroja luvan käsittelytyöhön merkittävässä määrin, mikä ei tue tuottavuutta taikka valvonnan riippumattomuutta. (KSU)

Työntekijöiden erikoistuminen ja resurssien joustava käyttö ovat joissakin tilanteissa ristiriidassa keskenään. Tällöin työtilanne ohjaa esittelijän valintaa asiantuntemuksen ja läheisyysperiaatteen kustannuksella. (LOS)

Jos päädytään uuden sähköisen järjestelmän kehittämiseen ja käyttöönottoon, tulee varautua siihen, että kehittämiseen on varmasti riittävästi määrärahoja ja ettei järjestelmää oteta käyttöön keskeneräisenä. Muussa tapauksessa uuden järjestelmän keskeneräisyydestä saattaa aiheutua asian käsittelyn viivästymistä ja lisätyötä ja siten lisäresurssien tarvetta. (ISY)

Yleisesti ottaen uudistuksilla on taipumus lisätä ainakin alussa työmäärää, kun haetaan uusia käytäntöjä. (SLL)

Sähköisen asioinnin ohella on huolehdittava riittävästä henkilöresursseista. Tällöin on otettava huomioon vireille tulevien asioiden määrät ja hankkeiden sijaintipaikat. (VaHaO)

Resurssien tehokkaan hyödyntämisen kannalta asianmukaista on, että hakijan hakemuksessa esittämää tietoa voidaan mahdollisuuksien mukaan hyödyntää sellaisenaan tai vähäisin tarkistuksin lupapäätöksen laadinnassa. (OM)

Ratkaisupankki vaatisi henkilöstöresursseja pankin ylläpitämiseen. (YHY)

4.3 Kuntien osallistuminen

Väliraportissa esitetään, että lupamenettelyä tukeva sähköinen järjestelmä kehitetään vain valtion ympäristölupaviraston työkaluksi. Tätä on pidettävänä huonona lähtökohtana. Järjestelmää on syytä kehittää alusta alkaen kuntasektorille sopivaksi. Kiireellisenä tarpeena on myös kehittää VAHTI-järjestelmää niin, että kunnat voivat tosiasiallisesti hyödyntää sitä laitosvalvonnassaan ja aluekeskukset voivat hyödyntää järjestelmää alueellisen laitosvalvonnan kokonaissuunnittelussa. (HAM)

Lupaprosessin kehittäminen täytyy toteuttaa siten, että kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilla on alusta alkaen käytettävissä samat tietotekniset järjestelmät lupahakemusten käsittelyyn ja lupien laatimiseen kuin valtion lupaviranomaisella. Missään olosuhteissa ei ole perusteltavissa se, että kuntien lupaviranomaiset eivät voi hyödyntää valtionhallinnolle kehitettäviä järjestelmiä. (Kuopio)

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kannalta lupaprosessin ongelmat ovat saman tyyppiset kuin projektissa kuvatun valtion ympäristöhallinnonkin. Siten myös ratkaisut ovat saman tyyppisiä. Kyseiset uudistukset olisivat toteutettava niin, kuten raportissakin todetaan, että kuntien tarpeet myös huomioidaan järjestelmiä kehitettäessä. Kuntien kannalta jo se, että VAHTI järjestelmään tallennetut ympäristöluvat olisivat kokonaisuudessaan luettavissa lisäisi kuntien lupapäätösten tasoa ja osaltaan parantaisi kuntavahdin käyttökelpoisuutta ja käyttöhalukkuutta. (Joensuu)

Laadittaessa tällaista uutta sähköistä järjestelmää tulee kiinnittää huomiota siihen, että järjestelmä tulee todella kaikkien sitä käyttävien viranomaisten saataville yhdenmukaisena. Nykyisessä Vahti-järjestelmässä olevat ongelmat aiheuttavat sen, että kunnat eivät tätä järjestelmää käytä edes mahdollisuuksiensa rajoissa. (Pori)

Edelleen yhteiset järjestelmät tukisivat ja tehostaisivat valtion ja kunnan valvontaviranomaisten yhteistyötä. Lisäksi yhteiset järjestelmät tukisivat kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten välisen yhteistyön kehittämistä mm. kuntien palvelurakennehankkeen yhteydessä. (Kuntaliitto)

Projektin 3:ssa esitetyn kaltaisen sähköisen järjestelmän sisältöineen tulee olla kuntien käytettävissä koko laajuudessaan. (Kuntaliitto)

Huomiota kiinnittää kuitenkin se, että kehittämistoimien vaikutukset on arvioitu vain valtion viranomaisten ja tietenkin asiakkaiden näkökulmasta. Ympäristölupamenettelyn kehittämisen kokonaisuuden kannalta olisi ratkaisupankin ja eräissä tapauksissa myös määrämuotoisen asiakirjan käyttö ehdottomasti tarpeen myös kuntien ympäristölupaviranomaisten työssä. (Helsinki)

Ratkaisupankin tulee olla myös kuntien käytössä. (Lapua)

4.4 Sekalaiset kommentit

YSL:n mukaisista hankkeista jätevesien johtamista koskeva hakemuksen käsittelyprosessi yksinkertaistuisi ja helpottuisi, jos hakemus sisältäisi kunnollisen vahinkoarvion ja korvausesityksen. Tätäkin vielä parempi tilanne olisi, mikäli jo hakemuksessa olisi tieto siitä, että korvauksista on sovittu asianosaisten kanssa. (PIR)

Huomioon on otettava myös edellisten organisaatioiden käytössä olleet asiakirjahallinnon aineistot, jotka on pystyttävä konvertoimaan uuteen järjestelmään. Nykyisin ympäristöhallinnon käytössä oleva Ahjo-asianhallintajärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2003. Tuolloin vesioikeuksien ja ympäristölupavirastojen käytössä olleen Vesti-järjestelmän tiedot konvertoitiin vain osin Ahjoon. Konvertoitujen tietojen osaltakaan kaikkia virheitä ei ole pystytty vielääkään korjaamaan eikä itse Ahjo-järjestelmää ole saatu kehitettyä ympäristölupavirastojen tarpeiden ja toiveiden mukaisesti, kuten palvelemaan paremmin työtilanteen seurantaa. (ISY)

Toimivan ja valmiin järjestelmän aikaansaaminen suunniteltuun uuden lupahallinnon aloitusajankohtaan mennessä on erittäin epätodennäköistä. Niinpä järjestelmän valmistelu tulee jättää myöhempään vaiheeseen. Valmistelu voidaan aloittaa sitten, kun itse organisaatio on valmis, ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupaprosessit on käyty läpi ja uudistettu tarpeellisilta osin ja laatutyössä on edetty riittävälle tasolle. Vasta kun edellä mainitut asiat ovat kunnossa, on järkevää aloittaa uuden sähköisen järjestelmän kehittämisprojekti, jolloin siitä voidaan saada mahdollisimman toimiva. Siihen asti tullaan toimeen nykyisellä Ahjo-järjestelmällä ja jo olemassa olevilla sähköisen asioinnin menetelmillä, sillä väliraportista ilmenevien seikkojen perusteella nyt suunnitteilla olevalla uudella järjestelmällä ei tulla saamaan aikaan tuottavuuden nousua, henkilöstö- tahi kustannussäästöjä. (ISY)

Ympäristöhallinnossa on useampia tietojärjestelmiä, jotka toimivat yritysten ja viranomaisten välillä ulkopuolisen tiedonvälittäjän kautta (tyvi-operaattori esim. asemakaavoituksen seurantatietojen keräämisessä). Nykyiset tiedon tuottamisen ja välittämisen prosessit eivät takaa sitä, että kaikista hankkeista tulisi asianmukainen tieto tietojärjestelmään, sillä vuosittain jälkeinpäin karhutaan puuttuvia tietoja ja tarkistellaan kerättyjen tietojen oikeellisuutta. Tältä osin on tietojärjestelmiä kehitettävä nykyistä paremmiksi. (VETY)

Liitto pitää erittäin tärkeänä, että vesiensuojelussa noudatetaan periaatetta kustannusten ja hyötyjen arvioinnista ja toimenpiteiden kohdentamisesta kustannustehokkaasti eri kuormittajien kesken. Ainoastaan panostaminen mainittaviin kuormittajiin

voi todellisuudessa parantaa vesistöjen tilaa. Kun pienten kuormittajien kokonaisvaikutuskin edustaa vähäpätöistä osaa rehevöittävästä päästöistä, niiden vesiensuojelun tehostaminen on niin hallinnollisten kuin elinkeinotoiminnan resurssien väärää käyttöä. Päätösten tietosisällön tulee tuoda esiin tämänkaltaiset kustannus-hyöty-näkökohdat. (Kalankasvattajaliitto)

Uuden sähköisen järjestelmän käyttöönotto tulisi ajoittaa vasta uuden viraston toiminnan aloittamisajankohtaan eikä työllistää sillä nykyistä aluekeskusten suoritusportaan henkilöstöä, joka ei tule siirtymään uuteen organisaatioon. Jos kuitenkin päädytään uuden sähköisen järjestelmän kehittämiseen, on hankkeeseen varattava riittävästi määrärahoja ja kartoitettava sekä turvattava suoritusportaan resurssit. Järjestelmää ei missään tapauksessa saa ottaa käyttöön keskeneräisenä, siitä hallinnossamme on jo huonoja kokemuksia tarpeeksi. (YHY)

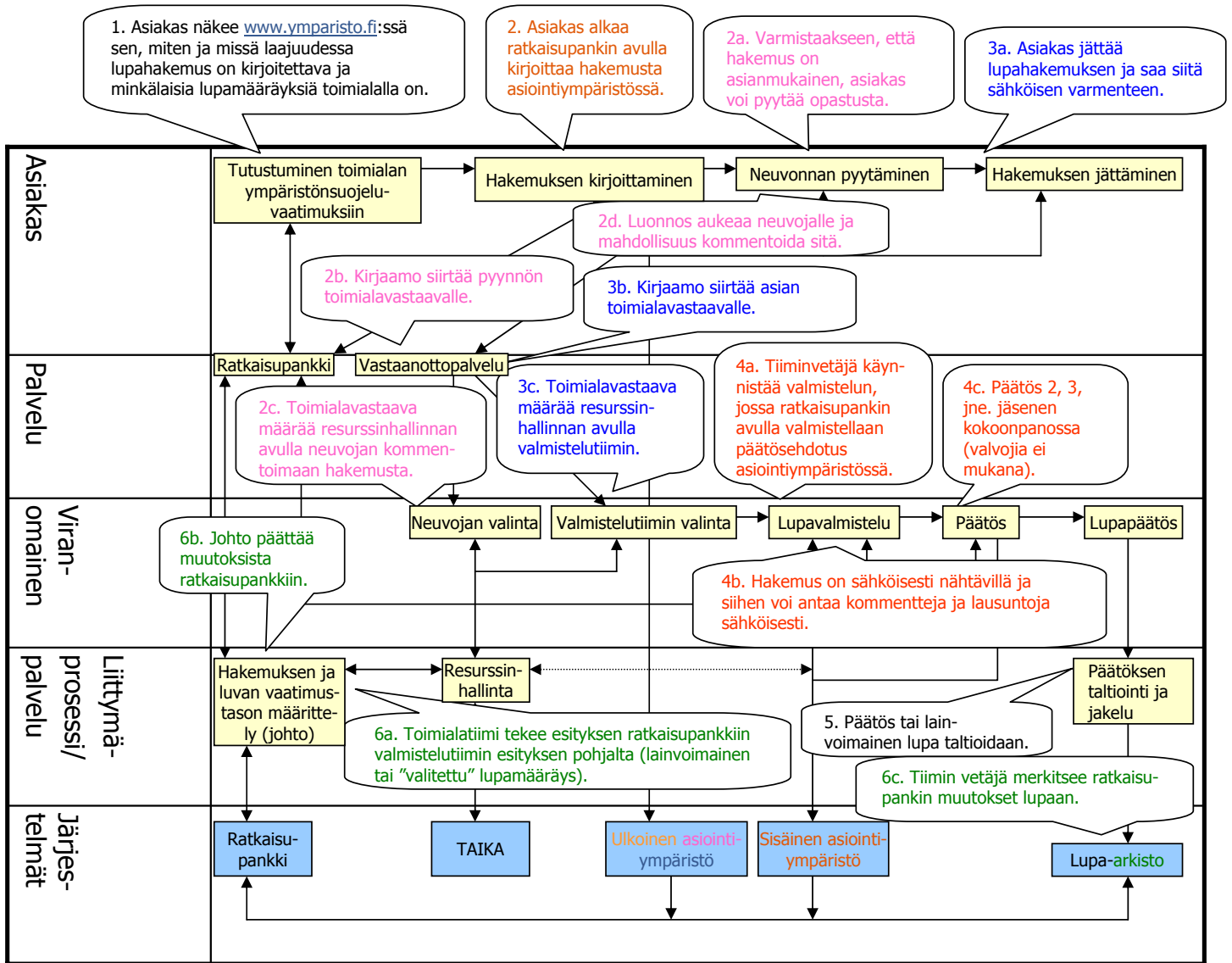
Samalla kun järjestelmiä luodaan tulisi huomioida kemikaalien käsittelyä ja varastointia valvovien TUKES:in ja alueellisten Pelastusviranomaisten tiedonsaantitarpeet. (Joensuu)

Uuden lupamenettelyn pienenä negatiivisena muutoksena pidetään raportissa sitä, että pitkät etäisyydet nostavat kynnystä paikan päällä käymiseen. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan päätöksenteon etäännyminen päinvastoin lisää entisestään tarvetta lupamenettelyn aikana tapahtuville tarkastus- ja neuvottelukäynneille. Lupakäsittelyn ohjeistuksessa tuleekin kiinnittää erityistä huomiota lupaviranomaisen tosiasialliseen tutustumiseen lupaharkinnan kohteena olevaan toimintaan. (Pori)

Kuntaliiton mielestä lupamenettelyä tukevan järjestelmän jatkokehittelyssä ja käyttöönotossa tulee varata riittävän pitkä siirtymäaika (5-7 vuotta). Tämä mahdollistaa tietojen yhtenäistämisen prosessin toteuttamisen ja antaa kunnille mahdollisuuden kuulettaa aikaisemmat investointinsa. Koska kyseessä on kansallinen järjestelmä, ei siitä saa aiheutua käyttömaksuja kunnille. (Kuntaliitto)

Liite 4

Prosessikaavio



KUVAILELEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö	Julkaisu-aika Helmikuu 2008		
Tekijä(t)				
Julkaisun nimi	Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen Menettelyt-projektin (III) loppuraportti			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 8/2008			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Ympäristöministeriö asetti 29.11.2005 hankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamista. Hankkeen toimikausi oli 1.12.2005–31.12.2007 ja se kuuluu ympäristöministeriön tuottavuusohjelmaan. Hankkeeseen asetettiin kolme projektia, ja tämä raportti on ns. menettelyt-projektin loppuraportti.</p> <p>Luvan hakemista, käsittelyä ja päätöksen antamista koskevien menettelyjen kehittämällä ja tätä tukevan uuden sähköisen järjestelmän käyttöönotolla voidaan saavuttaa merkittäviä parannuksia nykyiseen osin epäyhtenäiseen lupakäsittelykäytäntöön verrattuna. Parannusten seurauksena mm. ympäristölupapäätösten muoto yhtenäistyy, hakemusten käsittely nopeutuu, asianosaisten tiedonsaanti paranee ja lupaprosessin kokonaisvaltainen hallinta tehostuu. Järjestelmä mahdollistaa myös toimialakohtaisesti asetettujen ympäristönsuojelun tavoitteiden saattamisen kaikkien toimijoiden tietoon sekä lupaviranomaisen henkilöstöhallinnon kehittämisen.</p> <p>Keskeisenä tekijänä järjestelmässä on erityisesti luvan hakijalle ja valmistelijalle suunnattu ns. ratkaisupankki-tietokanta, joka sisältää mm. toimialakohtaisia lupamääräyksiä, niiden perusteluja, lainsäädäntöä sekä valitustuomioistuinten päätöksiä. Ratkaisupankin avulla myös lupaviranomaisen johto voi seurata lupien sisältöä ja asettaa niille tavoitteita.</p> <p>Raportissa on esitelty eräs vaihtoehto uutta lupamenettelyä tukevaksi sähköiseksi järjestelmäksi ja arvioitu, kuinka paljon luvan käsittely nopeutuisi sähköisellä järjestelmällä ja lupamenettelyn muutoksilla. Raporttiin on myös liitetty kuvaukset tietojärjestelmän rakenteesta ja toteutuksesta. Kuvaus on laadittu käytettäväksi arviointitarkasteluissa ja tietojärjestelmän määrittelyssä.</p> <p>Tietojärjestelmän kehittämistä jatketaan tämän loppuraportin pohjalta LUPA-järjestelmähankkeena, jonka keskeisenä tavoitteena on toteuttaa esitetyt järjestelmät ja järjestelmämuutokset.</p> <p>Lupamenettelyä tukevaa sähköistä järjestelmää esitetään ensimmäisessä vaiheessa kehitettäväksi ainoastaan valtion ympäristölupaviranomaisen työkaluksi. Lupamenettelyä tukevasta järjestelmästä tulee mahdollisimman nopeasti kehittää sekä valtion että kuntien ympäristölupaviranomaisille yksi yhteinen järjestelmä, jota ylläpidetään ja josta haetaan tietoa valtion ja kuntien omilla operatiivisilla järjestelmillä.</p>			
Asiasanat	ympäristölupa, ympäristölupamenettely, tietojärjestelmä, ratkaisupankki, resurssihallinta, sähköinen asiointi-ympäristö, sähköinen lupahakemus			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN	ISBN 978-952-11-3019-9 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (verkkoj.)
	Sivuja 67	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis.alv 8 %)
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2008			

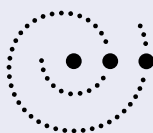
PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet	Datum	Februari 2008
Författare			
Publikationens titel	Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen – Menettelyt-projektin (III) loppuraportti (Reform av miljötillståndssystemet och miljötillståndsförvaltningen – Slutrapport för projektet förfaranden (III))		
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 8/2008		
Publikationens tema			
Publikationens delar/andra publikationer inom samma projekt			
Sammandrag	<p>Miljöministeriet tillsatte den 29 november 2005 ett projekt med uppgift att bereda reformen av miljötillståndssystemet och -förvaltningen. Projektet pågick 1.12.2005–31.12.2007 och det ingår i miljöministeriets produktivitetsprogram. För projektet tillsattes tre delprojekt, och denna rapport är en slutrapport för projektet förfaranden.</p> <p>Genom att utveckla förfarandena i anslutning till ansökan om och behandlingen av tillstånd samt till beslutsgivandet och genom att införa ett nytt elektroniskt system som stöder detta kan man uppnå betydliga förbättringar jämfört med den nuvarande delvis oenhetliga praxis för behandlingen av tillstånd. Som en följd av förbättringarna förenhetligas bland annat formen på miljötillståndsbesluten, handläggningen av ansökningar snabbas upp, informationen till de aktuella parterna förbättras och den övergripande hanteringen av tillståndsproccessen effektivteras. Systemet gör det också möjligt att informera om det mål för miljöskyddet som ställts upp för varje bransch till samtliga aktörer samt att utveckla tillståndsmyndigheternas personalförvaltning.</p> <p>Den viktigaste faktorn med tanke på det nya systemet är framför allt den beslutsdatabank som tagits fram både för dem som söker om tillstånd och tillståndshandläggarna med information om bland annat branschspecifika tillståndsföreskrifter, grunderna för dem, lagstiftning och besvärinstansernas beslut. Med hjälp av beslutsdatabanken kan även tillståndsmyndighetens ledning följa upp tillståndens innehåll och ställa upp mål för dem.</p> <p>I rapporten presenteras ett alternativt elektroniskt system som stöder det nya tillståndsförfarandet och man har uppskattat hur mycket tillståndsbehandlingen snabbas upp med hjälp av det elektroniska systemet och ändringarna i tillståndsförfarandet. Till rapporten har också fogats beskrivningar av datasystemets struktur och genomförande. Beskrivningen har uppgjorts för att användas vid utvärderingsbedömningen och i definieringen av datasystemet.</p> <p>Utvecklingen av datasystemet fortsätter utgående från denna slutrapport i form av ett tillståndssystemprojekt, vars centrala mål är att genomföra föreslagna system och systemändringar.</p> <p>Man föreslår att det elektroniska systemet som stöder tillståndsförfarandet i första hand utvecklas endast som ett verktyg för statens miljötillståndsmyndighet. Systemet som stöder tillståndsförfarandet bör så snabbt som möjligt utvecklas som ett gemensamt system för både de statliga och kommunala miljötillståndsmyndigheterna, vilket upprätthålls av och från vilket man söker information med statens och kommunernas egna operativa system.</p>		
Nyckelord	miljötillstånd, miljötillståndsförfarande, datasystem, beslutsdatabank, resursbehandling, elektroniskt ärendehanteringssystem		
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet		
	ISBN	ISBN 978-952-11-3019-9 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 67	Språk finska	Offentlighet offentlig
Beställningar/distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsinki 2008		

Ympäristöluvan hakemista, käsittelyä ja päätöksen antamista koskevien menettelyjen kehittämisellä ja tätä tukevan uuden sähköisen järjestelmän käyttöönotolla voidaan saavuttaa merkittäviä parannuksia nykyiseen osin epäyhtenäiseen lupakäsittelykäytäntöön verrattuna. Parannusten seurauksena muun muassa ympäristölupapäätösten muoto yhtenäistyy, hakemusten käsittely nopeutuu, asianosaisten tiedonsaanti paranee ja lupaprosessin kokonaisvaltainen hallinta tehostuu. Järjestelmä mahdollistaa myös toimialakohtaisesti asetettujen ympäristönsuojelun tavoitteiden saattamisen kaikkien toimijoiden tietoon sekä lupaviranomaisen henkilöstöhallinnon kehittämisen.

Keskeisenä tekijänä järjestelmässä on erityisesti luvan hakijalle ja valmistelijalle suunnattu niin sanottu ratkaisupankki-tietokanta, joka sisältää toimialakohtaisia lupamääräyksiä, niiden perusteluja, lainsäädäntöä sekä valitustuomioistuinten päätöksiä. Ratkaisupankin avulla myös lupaviranomaisen johto voi seurata lupien sisältöä ja asettaa niille tavoitteita.

Vaikka lupamenettelyä tukevaa sähköistä järjestelmää esitetään ensimmäisessä vaiheessa kehitettäväksi ainoastaan valtion ympäristölupaviranomaisen työkaluksi, tulee siitä jatkokehittää valtion ja kuntien ympäristölupaviranomaisille yksi yhteinen järjestelmä, jota ylläpidetään ja josta haetaan tietoa valtion ja kuntien omilla operatiivisilla järjestelmillä.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT